

La nuova esperienza federale americana della pianificazione strategica nel settore pubblico:

il GPRA, il Bilancio di prestazione e il Sistema di valutazione della spesa federale

di Franco Archibugi

Professore stabile, fuori ruolo, della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Indice Sommario

Introduzione.....	3
1. Il punto di partenza: la legge federale per la programmazione strategica e la misurazione delle prestazioni (GPRA, 1993).....	4
1.1. <i>Un punto di svolta epocale nella gestione federale americana.</i>	4
1.2. <i>Il Piano strategico quinquennale (Strategic Plan)</i>	6
1.3. <i>Il Piano di prestazione annuale (Performance Plan)</i>	7
1.4. <i>Il Rapporto annuale di Performance (Performance Report)</i>	8
1.5. <i>Un glossario funzionale</i>	9
1.6. <i>Altre connotazioni e modalità di esecuzione della legge.</i>	10
2. Il difficile decollo della legge e della connessione Piano/Bilancio (Performance budgeting).....	11
2.1. <i>Il decollo difficile dell' attuazione della legge GPRA</i>	11
2.2. <i>La logica alla radice del nuovo "Bilancio di prestazione" è quella della programmazione</i>	13
2.3. <i>"Il Bilancio di prestazione" (Performance Budget)</i>	15
2.4. <i>La innovazione del Bilancio di prestazione (2005)</i>	18
3. Le istruzioni dell'OMB per il "Bilancio di prestazione"	19
3.1. <i>"Evidenziazione per la preparazione e presentazione dei Bilanci di prestazione"</i>	19
3.2. <i>Riassunto dei requisiti di informazione sulle prestazioni</i>	22
3.3. <i>Ulteriori specificazioni sul ruolo del Bilancio inteso nella forma di un Bilancio di prestazione</i>	23
3.4. <i>Che cosa deve contenere, in definitiva, un Bilancio di prestazione?</i>	25
3.5. <i>Raccomandazioni finali sull'integrazione fra Piani annuali e Bilanci</i>	27

3.6. Il bilancio di prestazione come sbocco naturale della pianificazione strategica	29
4. La valutazione ex post dei programmi nell'esperienza americana	30
.....	
4.1. L'OMB e il sistema di valutazione dei programmi.....	30
4.2. Lo "Strumento per la valutazione a punteggio dei programmi"(Program Assessment Rating Tool-PART)	31
4.3. La struttura del questionario del PART	33
4.4. Il sistema di punteggio	34
4.5. Individuazione dell'oggetto della analisi	35
4.6. I diversi tipi di programma	36
5. Il questionario del PART	37
5.1. Il questionario	37
5.2. Il PART e la "pubblicità" della valutazione	57
5.3. La sequenza temporale delle operazioni del PART	37
5.4. Una considerazione incidentale deontologica relativa al PART.....	58
Selezione di documenti ufficiali (letteratura "grigia") di riferimento di base sulla esperienza federale americana in materia.....	60
1. General Accounting Office (till 2002) and Government Accountability Office (after 2003)	60
2. Office of Management and Budget OMB	62
Selezione bibliografica sull'esperienza americana.....	62
Note al testo.....	63

Introduzione

L'aumento impressionante registrato nel secolo XX del ruolo dello Stato nelle attività umane, misurato dall'ammontare dei flussi di spesa pubblica sul totale della spesa societale nella contabilità economica, ha messo in primo piano il problema di conoscere efficienza ed efficacia della spesa pubblica rispetto agli obiettivi per i quali si è espansa. Il controllo e la misurazione dei risultati è divenuto pertanto un imperativo categorico intorno al quale si è sviluppata una ingente letteratura. Ma assai più scarse sono state le esperienze effettive messe in opera per dare seguito agli imperativi dichiarati e proclamati in numerosi e condivise dichiarazioni universali di intenzione, e direttive politiche varie, che vanno sotto nomi vari ambiziosi quali: "nuova amministrazione pubblica" ("*new public administration*" NPA); reinvenzione del modo di governare ("*reinventing government revolution*"); "gestione fondata sul risultato" ("*result-based management*"), e così via. La via operativa ovunque, a parole, è stata quella dell'introduzione di "sistemi" di controllo di gestione (*management control*), attraverso forme di "misurazione delle prestazioni (o performance)"; e della trasformazione dei tradizionali bilanci pubblici in bilanci strettamente in funzione dei risultati attesi o conseguiti (*performance budgeting*). Ma questi sistemi hanno ovunque incontrato molti ostacoli alla loro introduzione; ostacoli a causa di fattori diversi: a) in generale alla scarsa preparazione culturale delle amministrazioni al tipo di progettazione necessaria, e al tipo di contabilità dei costi e degli effetti concernente, con una scarsa sensibilità delle istituzioni universitarie; b) in particolare perché gli operatori, soprattutto quelli di più elevata responsabilità, venivano "valutati" facilmente e direttamente nel loro rendimento e nelle loro capacità; c) perché la cultura su cui si è costruita l'azione pubblica si è basata su principi di legittimità di poteri e decisioni, ed è stata poco finalizzata all'utilità e alla produttività delle azioni (in parole essenziali con difficoltà di trasformare il dirigente pubblico da "burocrate" a "manager"). Ciò nonostante in alcuni paesi dei più avanzati culturalmente ed economicamente da tempo si sono svolti sforzi notevoli di riforma in questa direzione. Dapprima elaborando liberamente proposte tecnico-scientifiche. In Usa, per es., con il *Planning-programming budgeting system* (PPBS) e in Francia con la *Rationalisation des choix budgétaires* (RCB), perfino in Italia con la *Programmazione di bilancio*, (PB) tra gli anni 60 e 70 del secolo scorso. Sistemi che, ove più ove meno, furono dapprima oggetto di "rigetto" nelle rispettive amministrazioni. Ma dopo un certo periodo di *stand-by*, negli ultimi due decenni a cominciare dagli Stati Uniti nel 1993, si sono rilanciati in forma politica più organica e incisiva quei sistemi, con interventi legislativi efficaci, , creando quello sviluppo di attenzione di cui si è detto all'inizio, con applicazione che hanno incominciato ad dare risultati tangibili e fruttuosi. Questo non è avvenuto in Italia, purtroppo, in cui alle molte parole pronunciate sulle riforma della PA, con taglio prevalentemente

giuridico, nei proclami politici di tutte le parti politiche, non si è avuta in pratica alcuna applicazione operativa .

Chi scrive, ha speso negli ultimi vent'anni – come docente della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione – il massimo doveroso sforzo personale ad attirare l'attenzione degli “addetti ai lavori” non sulle parole, ma sui fatti e gli avanzamenti tecnici in corso in alcuni altri paesi, ma senza riuscire molto a scalfire l'indifferenza e la disinformazione dei suddetti. Nel quadro di questi sforzi, con il collega e amico Prof. Rotelli, si è deciso di illustrare con informazione precisa (ma anche con la essenzialità necessaria) in tre scritti successivi su *Amministrare*, la rivista dell'ISAP, le “lezioni” che potrebbero essere tratte dall'esperienza recente di tre paesi importanti, gli Stati Uniti, la Francia, e la Gran Bretagna.

Per gli studiosi che si volessero dedicare alla materia ulteriormente (quanto bisogno se ne avrebbe in Italia !) ho indicato le fonti bibliografiche e sito-grafiche più importanti, dichiarandomi tuttavia a disposizione per ulteriori informazioni, e comuni approfondimenti, usando la rete personale di contatti costruiti in tutti questi anni. Aggiungo che la biblioteca del *Centro di studi e piani economici* è una miniera di letteratura “grigia” sulla materia discussa.¹

Qui si incomincia con l'esperienza americana.

1. Il punto di partenza: la legge federale per la programmazione strategica e la misurazione delle prestazioni (GPRA, 1993).

La prima organica radicale riforma del modo di gestire le attività della Pubblica amministrazione federale americana è stata quella sancita dal Congresso nel 1993 con la legge GPRA, (*Government Performance and Result Act*) detta anche “del risultato” o della “pianificazione strategica”

“una legge – è detto nello stesso suo titolo – per istituire la pianificazione strategica (*strategic planning*) e la misurazione delle prestazioni¹ (*performance measurement*) nel Governo federale, e per altri scopi”.

1.1. Un punto di svolta epocale nella gestione federale americana.

Questa legge è stata una legge tipicamente *bipartisan*, elaborata agli inizi degli anni “90 del secolo scorso da una speciale Commissione del Senato, composta da 15 repubblicani e 15 democratici. Il Presidente Clinton si trovò questa legge già

¹ Centro di studi e piani economici : www.planningstudies.org. Franco Archibugi: www.francoarchibugi.it; e-mail: francoarchibugi@tiscali.it.

confezionata sul tavolo quando entrò nel gennaio 1993 alla Casa Bianca, e la controfirmò fra i primi atti del suo mandato.

Con tale legge tutte le Agenzie federali americane furono invitate normativamente ad introdurre la programmazione strategica (*strategic planning*) come strumento per introdurre e praticare una gestione dei programmi pubblici federali “mirata e fondata al risultato” (*results-based management*).

Di questa legge, ormai, si parla diffusamente, ma credo che pochi, in Europa e nel mondo, l’abbiamo effettivamente letta. Malgrado la sua grande importanza, e il suo grande impatto sulla conduzione e la gestione delle Agenzie americane, la sua conoscenza, ha penetrato con difficoltà sia negli ambienti operativi *della* pubblica amministrazione che negli ambienti degli studi *sulla* pubblica amministrazione di molti altri paesi.

In Italia la conoscenza della legge GPRA e della sua attuazione è stata ancora più rara che negli altri paesi europei². Infatti non si hanno serie tracce della sua conoscenza e della sua rilevanza in larghi settori di operatori della pubblica amministrazione. Ed è largamente ignorata anche nel settore degli studiosi di pubblica amministrazione.³

Di conseguenza, di tale legge è rimasta piuttosto ignota anche la evoluzione che ha avuto, cioè la sua attuazione (*implementation*) dal 1993 ad oggi; attuazione che ha costituito di per sé *una miniera di innovazioni positive ed interessanti*.

Da quella legge infatti è nata l’applicazione sistematica della legge stessa, favorita dalla sua ammirevole concisione⁴; una applicazione guidata, all’interno di qualsiasi agenzia e di qualsiasi programma messo in essere dalla vecchia e nuova legislazione, dal GAO, (*Government Accountability Office*⁵) che è l’Agenzia – dipendente direttamente dal Congresso, e quindi organo “indipendente” dall’Esecutivo (cioè dalla Casa Bianca) - che sovrintende al controllo della *contabilità pubblica* nella Confederazione americana. E’ presieduta e diretta dal *General Comptroller* degli Stati Uniti, figura di elevata indipendenza di giudizio nell’amministrazione federale americana.

La legge GPRA, benché varata nel 1993, ha radici lontane. Essa rappresenta un “rilancio” di antiche iniziative tentate a livello federale negli anni “60 e “70, chiamate allora “Sistema di Pianificazione, Programmazione, Budgetizzazione”, (*Planning, Programming, Budgeting System*, o PPBS).⁶

Con la nuova legge GPRA, nacque così nel 1993, per ogni agenzia federale, l’obbligo (che illustreremo molto brevemente) di elaborare:

- “Piani strategici” [*Strategic Plans*] con prospettive “non inferiori a cinque anni” (e revisionabili ogni tre anni),
- “Piani (annuali) di prestazione” [*Performance Plans*] (obbligatoriamente riferiti ai Piani Strategici di competenza), e
- “Rapporti (annuali) di prestazione” [*Performance Reports*], in cui ogni anno si monitorizza l’attuazione dei Piani di prestazione.

L'organismo permanente di promozione e di supervisione della attuazione della legge GPRA - per conto del Congresso (che l'aveva varata) e non della Casa Bianca - esplicitamente dichiarato dalla legge stessa - è il suddetto GAO. Ne è nato un permanente miglioramento della attuazione della legge stessa; e una sempre migliore conoscenza e valutazione, da parte degli stessi Enti operatori (le Agenzie) e del Governo in generale, della *destinazione* e dei *risultati* della spesa pubblica, non solo *ex post*, ma fin dalla formazione stessa dei programmi e dei progetti pubblici che la determinano (cioè *ex ante*); e pertanto un costante e permanente programmazione (*planning*) nella costruzione stessa del Bilancio dello Stato (che colà viene chiamato "Bilancio del Presidente").

In rapido excursus, richiederò qui, ancora una volta, i caratteri e le parti salienti della legge⁷.

Dell'evoluzione successiva di questa legge, qui parlerò solo di due innovazioni intervenute nel corso della sua attuazione che ritengo molto importanti, proprio per il consolidamento e il perfezionamento della legge stessa: gli sviluppi relativi alla *strutturazione* del Bilancio federale (Il "Bilancio del Presidente") con la sua trasformazione in *Bilancio di prestazione (Performance Budget)*; e l'introduzione operativa di un sistema federale di *Valutazione dei Programmi* chiamato PART: *Program Assessment Rating Tool* (Strumento di valutazione a punteggio dei Programmi).

Questi due sviluppi hanno segnato solo recentemente, a partire dal 2003/2004, una forma di "saldatura" tra l'attuazione della programmazione strategica (piani strategici, piani annuali *ex ante* e rapporti annuali *ex post*) voluta e promossa dalla legge GPRA, e il tradizionale sistema di preparazione annuale delle richieste di Bilancio degli Stati Uniti.

E solo con questa saldatura, in quello stesso periodo, che si è introdotto il PART. Protagonista delle due innovazioni non è stato più il GAO, l'organo facente capo direttamente al Congresso, bensì l' "Ufficio per la Gestione e il Bilancio", l'*Office of Management and Budget - OMB* (corrispondente ad un europeo Ministero del Tesoro o del Bilancio) organo facente parte del gruppo di Agenzie più direttamente legate al Presidente, facenti parte della cosiddetta *Executive Branch* (branca esecutiva) della Casa Bianca.

Ma vediamone, per gradi, queste diverse "saldature".

1.2. Il Piano strategico quinquennale (Strategic Plan)

Secondo la legge, i *Piani strategici* devono contenere:

1. una "dichiarazione di missione complessiva" (*comprehensive mission statement*) che copra le principali funzioni ed operazioni della agenzia;
2. le finalità e gli obiettivi generali, compresi le finalità e gli obiettivi connessi ai servizi prodotti (*outcome-related*), per le principali funzioni ed operazioni dell'agenzia;

3. una descrizione di come le finalità e gli obiettivi debbano essere conseguiti, compresa una descrizione
 - a. dei processi operativi,
 - b. delle qualificazioni (*skills*)
 - c. delle tecnologie,
 - d. delle risorse umane,
 - e. delle risorse di capitale,
 - f. delle risorse di informazione,
 - g. ed altre, necessarie per conseguire quelle finalità e quegli obiettivi.
4. una descrizione di *come* le finalità di prestazione (*performance goals*) incluse nel “Piano delle prestazioni” [vedi sotto] saranno messe in riferimento con le finalità e gli obiettivi del Piano strategico;
5. una identificazione di quei fattori chiave esterni all’Agenzia, e fuori del suo controllo, che possono influenzare in modo determinante il raggiungimento delle finalità generali e degli obiettivi; e
6. una descrizione delle valutazioni programmatiche usate per determinare o riaggiustare le finalità e gli obiettivi generali, con un prospetto per le future valutazioni programmatiche.

Inoltre la legge prescriveva:

- che il Piano strategico dovesse coprire un periodo *non inferiore a cinque anni* a partire dall’anno fiscale nel quale fosse consegnato, e dovesse essere aggiornato e revisionato *almeno ogni tre anni*.
- che il Piano di prestazioni [vedi sotto] dovesse essere coerente con il Piano strategico dell’Agenzia; e non potesse essere consegnato per un anno fiscale *non coperto da un corrente Piano strategico*.
- che nell’elaborazione (*developing*) di un Piano strategico, l’Agenzia dovesse *consultare il Congresso, e sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale piano*.

1.3. Il Piano di prestazione annuale (*Performance Plan*)

Quanto al Piano di prestazione la legge prevede e prescrive che il Direttore dell’Office of Management and Budget [l’Agenzia facente parte dell’Ufficio del Presidente che si occupa della formazione del Bilancio] richieda a ciascuna agenzia di preparare un Piano annuale di prestazione che copra ogni attività programmatica (*program activity*) inserita nel bilancio di tale agenzia.

Tale piano dovrebbe:

1. stabilire le finalità di prestazione (*performance goals*) per definire il livello di prestazione da raggiungere da una attività di programma;

2. esprimere tali finalità in una oggettiva, quantificabile, e misurabile forma, (salvo che non fosse autorizzata una forma alternativa);
3. descrivere brevemente i processi operativi, le qualificazioni e le tecnologie, nonché le risorse umane, di capitale, di informazione, ed altre, necessarie per raggiungere gli obiettivi programmatici (*performances goals*);
4. fissare gli indicatori di prestazione (*performance indicators*) da usarsi per la misurazione o la valutazione dei principali prodotti, i livelli di servizio, e gli esiti di ogni attività programmatica (*program activity*);
5. fornire una base per confrontare gli attuali risultati di programma con le prefissate finalità di prestazione; e
6. descrivere i mezzi da usarsi per verificare e validare i valori misurati.

Ai fini di conformarsi a quanto sopra prescritto, all'Agenzia si dà facoltà di aggregare, o disaggregare, o consolidare delle attività di programma, (a meno che qualsiasi aggregazione o consolidamento non ometta o non minimizzi il senso di ogni attività di programma che costituisce una delle principali funzioni o operazioni dell'agenzia in questione).

1.4. Il Rapporto annuale di Performance (Performance Report)

Infine la legge GPRA prevedeva che non oltre il 31 Marzo di ogni anno successivo alla presentazione del Piano annuale di prestazione, il capo di ogni Agenzia dovesse preparare e sottoporre al Presidente e al Congresso, un Rapporto sulle prestazioni di programma per il precedente anno fiscale.

E che tale Rapporto di prestazione programmatica esponesse gli stessi indicatori di prestazione stabiliti nel Piano di prestazioni, in modo che l'effettiva prestazione di programma conseguita possa compararsi con le finalità di prestazione espresse nel piano per l'anno fiscale precedente di riferimento.

Inoltre la legge prescriveva che – se le finalità di prestazione di qualche programma di attività dovessero essere specificate in una forma alternativa rispetto a quanto prescritto per il Piano annuale di prestazione, allora il risultato di tale programma dovrebbe essere descritto in relazione a tali specificazioni, ivi compreso se le prestazioni sono venute meno rispetto ai criteri di un programma minimamente effettivo o riuscito.

Nella presentazione del Rapporto annuale di prestazione, la legge prevede che dopo la presentazione del primo e del secondo Rapporto, tutti i Rapporti successivi, avrebbero dovuto includere i risultati effettivi per i tre precedenti anni fiscali.

Quanto ai suoi contenuti la legge prevede che ogni Rapporto dovrebbe:

- fare una rassegna dei risultati nell'acquisizione delle finalità di prestazione dell'anno fiscale;

- valutare il piano di prestazioni per il corrente anno fiscale relativamente alle prestazioni acquisite nei riguardi delle finalità di prestazione nell’anno fiscale coperto dal rapporto;
- spiegare e descrivere, nel caso in cui una finalità di prestazione non fosse stata raggiunta, (compreso anche il caso in cui le prestazioni di una attività di programma non rispondono ai criteri di una attività riuscita oppure un corrispondente livello di acquisizione nel caso di diversa forma alternativa) perchè la finalità non è stata raggiunta;
- i piani e i prospetti per conseguire la finalità di prestazione prestabilita; e
- se la prestazione non è praticabile e fattibile, perchè è così e quale azione viene raccomandata;
- descrivere l’uso e giudicare la efficacia nel conseguire finalità di prestazione nel caso di ogni rinuncia; e
- includere le sintesi delle conclusioni di queste valutazioni di programma portate a compimento durante l’anno fiscale coperto dal rapporto.

Secondo la legge un capo di agenzia può includere tutte le informazioni sulle prestazioni programmatiche richieste annualmente in una dichiarazione finanziaria annuale.

1.5. Un glossario funzionale

Nella legge – estremamente sintetica (non più di otto pagine) vi sono tuttavia alcune caratteristiche complementari che meritano di essere segnalate e ricordate.

Innanzitutto, gli autori della legge – una speciale Commissione del Senato, composta da 15 senatori repubblicani e 15 senatori democratici⁸, - avevano una chiara percezione che stavano introducendo una procedura ed un lavoro che, per quanto chiari e precisi – senza eccessivi appesantimenti e riferimenti ad altri atti legislativi –, innovava tuttavia radicalmente le procedure in corso, con tutte le difficoltà tecniche che ciò avrebbe comportato sulla capacità dei funzionari e delle strutture operanti ad adeguarsi alle cose richieste. Questa preoccupazione è ravvisabile nei tempi che la legge lasciava alle Agenzie per presentare il loro primo Programma strategico: infatti la legge varata nel gennaio del 1993, prevedeva che le Agenzie consegnassero al Presidente e al Congresso il loro primo Piano strategico nel novembre del 1997, valido per il quinquennio 1998-2002, quasi cinque anni dopo.

Inoltre il Congresso – pur essendo la legge stessa assai precisa e stringata nelle sue indicazioni su cosa dovessero contenere i tre strumenti di programmazione su cui si articolava tutta la riforma – chiese al *General Accounting Office* (GAO), storico organismo indipendente dall’esecutivo deputato al controllo della contabilità della spesa, di assumersi il ruolo di assistente tecnico e controllore delle Agenzie nella attuazione della legge del risultato. Il GAO si è attrezzato (rinnovando per questo i suoi quadri con nuovo personale adeguatamente addestrato) e ha svolto una funzione

di stimolo rigoroso e di osservatorio permanente sia dei tempi che dei contenuti della programmazione delle Agenzie.

Era necessario che ogni Agenzia si muovesse in modo omogeneo e coordinato secondo le direttive della legge. Legge che, essa stessa, per assicurare almeno un linguaggio comune su alcuni concetti, introdusse – pur nella sua brevità – perfino un mini-lessico per la determinazione degli indicatori essenziali richiesti alla preparazione dei Piani annuali di prestazione. Tale lessico sancisce quanto segue (riproduco letteralmente):

- “misura dell’esito” (*outcome measure*) significa un giudizio dei risultati di una attività di programma comparati con le sue intenzioni;
- “misura del prodotto” (*output measure*) significa la tabulazione, calcolo o registrazione di una attività o sforzo (*activity* o *effort*) che possono essere espressi in modo quantitativo o qualitativo;
- “finalità di prestazione” (*goal performance*) significa un obiettivo traguardo di prestazioni espresso come tangibile e misurabile oggettivamente, a fronte del quale si possa misurare un effettivo conseguimento, inclusa una finalità espressa in uno standard quantitativo, un valore, o un tasso;
- “indicatore di prestazione” (*performance indicator*) significa un valore o un carattere particolari usati per misurare il prodotto o l’esito;
- “attività di programma” o “programmatica” (*program activity*) significa una specifica attività o progetto come elencata nel programma e nel prospetto finanziario del bilancio annuale del Governo degli Stati Uniti; e
- “valutazione di programma” (*program evaluation*) significa un giudizio, attraverso una misura obiettiva ed una analisi sistematica, del modo e del grado in cui i programmi federali conseguono obiettivi mirati.

1.6. Altre connotazioni e modalità di esecuzione della legge.

La “legge del risultato” inoltre dichiara esplicitamente che le funzioni e le attività concernenti la elaborazione dei tre documenti chiave sui quali si impernia il processo di programmazione strategica (Piano strategico, Piano annuale di prestazioni, Rapporto annuale di prestazioni) sono da considerarsi per loro natura funzioni pubbliche, e pertanto dovrà essere portata a termine solo da dipendenti pubblici. Questa limitazione la dice molto sullo spirito con cui è stata introdotta la programmazione strategica in Usa e ciò merita una specifica considerazione.

Come è noto, in Usa è largamente in uso il ricorso agli apporti del settore privato nelle attività pubbliche. È largamente applicato colà, l’*outsourcing*, cioè il ricorso a risorse esterne per ogni tipo di attività, largamente più vasto di quanto non venga da noi l’ “appalto” praticato soprattutto per le cosiddette opere pubbliche e i lavori pubblici. (L’*outsourcing* è così diffuso colà che quando abbiamo dovuto in Italia usare una corrispondente parola italiana abbiamo tradotto un neologismo non bello

come “*esternalizzazione*”, il ricorso a ricorsero “esterne” appunto alla PA). Ma nella “legge del risultato”, si è esplicitamente sancito che la preparazione dei piani strategici e derivati fosse questione non solo di responsabilità dei dipendenti pubblici, o delle autorità di Agenzia (con l’abituale ricorso a imponenti strutture di *società di consulting private* in cui si concentra notoriamente in Usa il *know how* innovativo), ma diventasse materia di diretto esercizio, in tutte le sue articolazioni, dello staff di funzionari pubblici. E ciò affinché diventasse “sangue nelle vene” degli stessi. Si è voluto evitare che trasferendo altrove le capacità inventive e progettuali, la materia stessa diventasse quasi estranea agli operatori interni; e ciò degenerasse poi nella incapacità degli stessi ad appropriarsi con piena competenza dell’applicazione continua e della gestione corrente dei piani.

Insomma si è voluto evitare che si producesse – come spesso avviene in paesi meno dinamici e più tradizionali (e in tanti altri casi)⁹, una dissociazione fra competenza e potere. Per cui “chi può, non sa fare, e chi sa, non può fare”. Si è voluto assicurare, con la elaborazione dei piani, un sostanziale addestramento sul terreno e sul lavoro, tale da modificare – la cosa più ambita in tutta l’operazione – una modificazione dello spirito e della mentalità del funzionario e dirigente e trasformarlo “da burocrate a manager”.

2. Il difficile decollo della legge e della connessione Piano/Bilancio (*Performance budgeting*)

2.1. Il decollo difficile dell’attuazione della legge GPRA

Malgrado la buona qualità dell’approccio all’introduzione della programmazione strategica negli USA, anche colà le cose non sono andate del tutto lisce.

Innanzitutto i primi piani strategici delle Agenzie, quelli presentati nel 1997, che dovevano inaugurare il nuovo corso della “legge del risultato”, non erano del tutto conformi a quanto si aspettava. Il GAO, che si era nel frattempo attrezzato con nuovi esperti e forte addestramento dei vecchi, ebbe a fare una grande fatica per aiutare a raddrizzare in materia molte performance di molte Agenzie, cioè molti progetti di Piani.

Vi è una vasta produzione di documenti del GAO chiamati “*Osservazioni*” concernenti i diversi stadi di sviluppo delle attività delle Agenzie nel rispondere alle richieste della “legge del risultato”. Una lettura di questi documenti è veramente edificante. Sono rimasto impressionato dalla delicatezza di tono e di argomentazione con cui i funzionari del GAO, l’organismo incaricato di “controllare” l’applicazione della legge GPRA da parte delle Agenzie, si rivolgono in modo dimesso e persuasivo, ma insieme molto appropriato e competente, ai redattori dei documenti delle Agenzie, talora molto abborracciati e approssimativi, per consigliarne la revisione totale.

Queste “Osservazioni” sono dei documenti di pregevole fattura, preparati da uno staff abbondante di alta qualità e preparazione, organizzato per sezioni corrispondenti alle Agenzie che, probabilmente – come mi è stato in parte confermato – prima della legge GPRA non era ancora attrezzato a svolgere questo lavoro, ma che ne eseguiva un altro – sempre di qualità – ma diverso dalla assistenza tecnica alla programmazione strategica.

Dopo la legge, questo staff, grazie al suo stile e alla sua qualità, si è rapidamente riciclato, con nuove immissioni giovani, regolate dalla stessa deontologia professionale, ed è diventato un autentico strumento di orientamento e di *consulting* delle Agenzie. Gli anni dal 1993 al 1998 sono stati anni cruciali che hanno visto la preparazione dei Piani strategici di ogni Agenzia e la grande collaborazione fra il GAO e gli staff dipartimentali della programmazione strategica¹⁰.

Il GAO, inoltre, teneva sempre al corrente - con testimonianze varie presso le Commissioni del Senato e della Camera dei rappresentanti, (molte delle quali “miste”) - il Congresso degli sviluppi nell’applicazione della legge e ciò contribuiva a migliorare l’impegno delle Agenzie. La collaborazione e la pubblicazione delle osservazioni del GAO ha avuto come risultato una sempre maggiore omologazione della fattura dei piani e una forte interazione fra i lavori. Si sono così sempre più perfezionati anche i criteri di valutazione, abbastanza complessi, dei prodotti delle Agenzie al punto che la valutazione diversa sotto diversi criteri ha condotto a stabilire un giudizio articolato e plurimo funzionale (una specie di pagella articolata a punteggio) che è servito a pilotare il costante aggiustamento e miglioramento delle performance delle Agenzie e dei loro piani. Le ben note tecniche di valutazione multicriteri sono così entrate ordinatamente nella PA per pilotare i miglioramenti e i progressi nella elaborazione degli stessi Piani e sono uscite dalle sterili sofisticazioni accademiche.

Di fatto, i piani strategici del 1997, alcuni ottimi, altri difettosi, furono come una esperienza pilota anticipata, non ufficiale. La partenza del nuovo sistema è slittata al 1998, con Piani strategici relativi al periodo 1999- 2004. I Piani annuali iniziarono a funzionare, con il loro bagaglio di indicatori e di traguardi temporali di prestazioni, solo con il 2000. I Rapporti di prestazione, solo un anno dopo, il 2001.

Il periodo iniziale, cruciale, della applicazione della “legge del risultato ” cadde nella turbolenza di grandi eventi disturbatori: il cambio di amministrazione (da Clinton a Bush) nel novembre 2000 e l’ “attacco alle torri ” dell’11 settembre 2001. L’applicazione della legge non ne è stata particolarmente impattata, come molti temevano. La sua radice bipartisan la ha fatta resistere al cambio di amministrazione, essendo una legge emendamento del Codice degli Stati Uniti, quasi una appendice alla Costituzione, una specie di “costituzione amministrativa e finanziaria”¹¹.

La legge ha resistito e ha continuato il suo cammino con qualche ulteriore essenziale innovazione nell’applicazione. La principale innovazione, essenziale per dare concretezza alla programmazione, è stata quella di “saldare” la *prospettiva pluriennale dei Piani strategici* con la *gestione annuale del Bilancio*. Questa saldatura è avvenuta facendo diventare il *Piano annuale di performance* di ciascuna

agenzia (previsto dal GPRA), *la stessa cosa* della proposta annuale di Bilancio di ciascuna agenzia. E quindi trasformando il Bilancio annuale in un Bilancio di prestazione o di programma (*Performance Budget*).

2.2. La logica alla radice del nuovo “Bilancio di prestazione” è quella della programmazione

L’innovazione che è alla base della predetta saldatura tra Piano annuale di performance e presentazione della proposta annuale di Bilancio è la antica, mai attuata, logica operativa della programmazione strategica (già nota ed implicita nel vecchio PPBS).

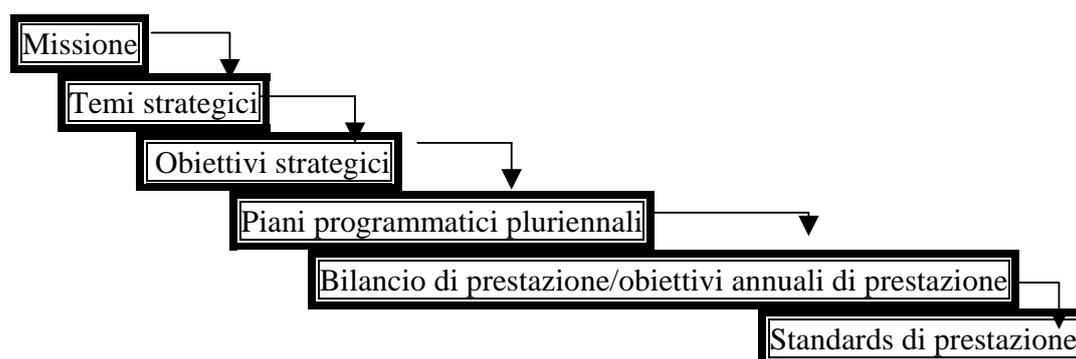
Il rapporto Piano a lungo termine/Piano annuale (Piano strategico/Piano di prestazione) intercalato con il Rapporto di prestazione, è quello che garantisce nel tempo la *continuità* ma anche la *adattabilità* e la *flessibilità* del sistema di pianificazione, che sono due elementi essenziali del processo generale di pianificazione strategica introdotto negli Stati Uniti dal GPRA (almeno a scala federale).

Continuità e adattabilità che vengono gestite nel segno della *fattibilità* e della *realizzabilità* dei piani. Infatti senza continuità e adattabilità non si potrebbe ottenere né fattibilità, né realizzabilità.

Il modello americano sotto questo profilo è chiaro e semplice, e ciò lo rende così attraente, perché non implica le procedure complesse, talora, come vedremo, tortuose e defatiganti delle altre esperienze (francese e britannica).

Riquadro 1

Collegamento a “cascata” fra gli obiettivi strategici e gli obiettivi annuali di prestazione di una Agenzia federale (USA)



Questo schema è, grossomodo, quello seguito da ogni Dipartimento o Agenzia federale americana nel gestire – in base al GPRA – il proprio processo di programmazione.

La “legge del risultato” prevede – e di fatto ha introdotto come sua *implementation* – un processo “a cascata” dalle finalità generali alle singole azioni di un programma che può essere semplificato come nel **Riquadro 1**.

La consequenzialità del Piano strategico di ciascuna amministrazione o ente viene illustrato dal suddetto modello” a cascata” che parte dalla dichiarazione di missione che si esprime attraverso dei “temi strategici”.

I temi strategici si traducono in obiettivi strategici generali articolati in una struttura di programma. Ciascun programma viene a sua volta articolato in obiettivi annuali di prestazione attraverso piani programmatici pluriennali. I piani programmatici pluriennali permettono all’Ente di “strategizzare” per un periodo di cinque anni su come ogni programma attuerà nel tempo gli obiettivi strategici dell’Ente.

Gli obiettivi annuali di prestazione e la valutazione della prestazione relativa agli obiettivi dell’anno precedente sono inclusi nel materiale di giustificazione delle richieste di bilancio di ogni anno dell’Ente, per dimostrare che viene presa in considerazione nel processo di bilancio la effettiva ed attesa prestazione. In aggiunta, questi obiettivi di prestazione annuale sono collegati agli standard di prestazione dei singoli operatori (dirigenti e operatori) e enti sub-contrattanti, in modo da creare un modello di “responsabilizzazione contabile” (accountability) per conseguimento di missione.

Le richieste di bilancio annuali dell’Agenzia vengono basate sulle prestazioni previste con i richiesti finanziamenti. L’Agenzia rendiconta le effettive prestazioni rispetto alle prestazioni progettate ogni anno nel suo Rapporto annuale di prestazione e di responsabilizzazione contabile. Questo rapporto fornisce le basi per valutare i progressi dell’Agenzia nel perseguire la propria missione.

Una approfondita procedura di applicazione del sistema di programmazione strategica a qualsiasi livello della amministrazione pubblica è acquisibile in numerosi scritti e istruzioni di quel John Meyer, (www.John-Mercer.com), già ricordato come consulente della Commissione del Congresso che ha elaborato la proposta del GPRA. John Meyer si è da allora dedicato professionalmente, con una società di consulenza privata ad aiutare qualsiasi istituzione governativa americana che sentisse il bisogno di applicare la GNPR.¹²

In base a questo processo, il cittadino americano, nonché il politico americano, e tutti gli interessati, perciò la società nel suo complesso, vengono a sapere ad ogni stato di avanzamento di un programma quali sono gli standard di prestazione che il programma è riuscito a ottenere con le risorse che sono state messe a sua disposizione.

Questo elemento – insieme a quello che permette la valutazione rispetto alla capacità realizzativa di ciascun piano annuale rispetto alle sue promesse o aspettative – è ciò che fa dire che si è introdotto nel governo federale un semplice ma efficace *controllo dell’efficacia dei piani*.

2.3. “Il Bilancio di prestazione” (*Performance Budget*)

La applicazione ufficiale del “Bilancio di prestazione”, anzi la trasformazione del Bilancio federale USA (*The President’s Budget*) in “Bilancio di prestazione”¹³, è frutto solo di recentissimi sviluppi. Infatti questi sviluppi hanno segnato solo recentemente, a partire dal 2006 (anno fiscale 2005/2006), una forma di “saldatura” tra l’attuazione della programmazione strategica (piani strategici, piani annuali ex ante e rapporti annuali ex post, voluta e promossa dalla legge GPRA, e il modo tradizionale di preparare annualmente il Bilancio degli Stati Uniti.

Il GAO tuttavia, nei suoi documenti non poté fare a meno di disegnare il *performance budgeting* la fase conclusiva del processo di programmazione strategica. E iniziò a rilevare i diversi modi in cui ciascuna Agenzia faceva tentativi e riusciva ad allineare la sua contabilità di bilancio con la sua misurazione” delle azioni¹⁴.

Questa saldatura era stata prevista nel 1993 nel testo della legge GPRA, solo in modo molto generico e sfumato. In effetti se da un lato questa saldatura era un logico, naturale sviluppo della programmazione strategica, ben presente in tutti i manuali della disciplina (in origine nata in seno all’esperienza delle grandi organizzazioni pubbliche e, soprattutto, private), in realtà la GPRA non vi dedicò che un cenno molto generico, lasciando alla “spontaneità” degli ulteriori sviluppi il modo in cui in seno a ciascuna agenzia si sarebbe iniziato a costruire un bilancio annuale facendolo influenzare dalle indicazioni provenienti dai piani strategici e soprattutto da quelli

Questa saldatura era resa difficile, anche perché l’Agenzia del Presidente che gestiva il bilancio – e quindi la relazione del bilancio di ciascuna Agenzia con il bilancio generale esecutivo – era l’OMB, che rimaneva legato alle vecchie procedure e modalità, e mostrò qualche difficoltà, sia tecnica, che istituzionale a inserirsi nella nuova procedura di programmazione strategica introdotta dal Congresso, con l’impulso ufficiale del GAO.

Ma con il cambio di amministrazione che si è avuto nel 2001 (da Clinton a Bush) anche l’OMB, l’Ufficio della Casa Bianca che si occupa del Bilancio, entra in scena molto più attivamente nella stessa gestione della Legge del Congresso del 1993) risolvendo lo scarso collegamento che ancora non si era riusciti a realizzare fra Programmazione e Bilancio. L’OMB, cambiando sostanzialmente rotta, da una resistenza passiva all’applicazione della GRPA, (cioè alla applicazione della programmazione strategica nelle Agenzie operative) passò a farsi promotrice diretta e responsabile della saldatura tra piani e bilancio. istituendo il *performance budget*, il “bilancio di programma”, o di prestazione; e modificando in modo abbastanza radicale le tradizionali istruzioni che ogni anno ritualmente inviava alle singole agenzie per preparare il bilancio dell’anno venturo.

Questa transizione è avvenuta attraverso la emanazione di un nuovo importante documento da parte del Presidente, chiamato la “Agenda amministrativa del presidente” (*President’s Management Agenda*, PMA). Questa “Agenda” – emanata

nell'agosto del 2001 – includeva cinque *riforme amministrative generali (government-wide management reforms)*, cui la nuova amministrazione dava un'alta priorità:

1. Una gestione strategica del capitale umano (*strategic management of human capital*)
 2. L'uso di risorse competitive (*competitive sourcing*)
 3. Un miglioramento delle prestazioni finanziarie (*improved financial performance*)
 4. Una espansione del governo elettronico (*extended electronic government*)
 5. Integrazione fra Bilancio e Prestazioni (*budget and performance integration*)
- Secondo la descrizione dell'OMB questa agenda

è una aggressiva strategia per migliorare il governo federale. Essa si concentra su cinque aree di debolezza amministrativa diffuse nel governo dove si possono ottenere dei miglioramenti e la maggior parte dei progressi”.

Il documento dell'OMB che spiega la President's Management Agenda (PMA) contiene un capitolo su ciascuna delle iniziative di riforma che devono essere intraprese, e i risultati attesi dalla riforma di gestione. Il documento dell'OMB tiene tuttavia a sottolineare come:

L'iniziativa di integrazione di Bilancio e di performance è vista dall'OMB come la riforma chiave che sovrasta come un architrave i cinque temi della PMA. A causa di questa particolare importanza questa particolare voce della PMA, il web dell'OMB si rivolge in forma speciale ad esso, con particolare attenzione ai modi in cui fornire dettagliate informazioni sul modo di costruire il Bilancio di prestazione.

Il “Bilancio di prestazione” [*Performance Budget*] è dunque la grande novità, che viene a *sostituire*, non solo *integrare*, il bilancio tradizionale, nella sua “struttura”.

Il *Performance Budget* era nell'aria da parecchi anni, perché come già detto sopra era *implicito*, anche se non *esplicito*, nella legge GPRA.

Essendo una ovvia fase del processo generale di programmazione strategica, era chiamato *Performance budgeting*¹⁵. Il GAO ne raccomandava, ne raccoglieva e ne commentava le sperimentazioni presso alcune agenzie federali.¹⁶

Nel processo di programmazione strategica introdotto dal GPRA (anche quello mutuato dalla gestione delle *corporations* private e insegnato nelle *business schools*) si giunge inevitabilmente al Bilancio di prestazione o di programma se si adotta un processo logico sano e corretto¹⁷. Dopo la

- *identificazione degli obiettivi finali* dell'Ente interessato (missione, mandato, etc.); dopo la
- *strutturazione di tali obiettivi, in tutta la loro complessità, articolazione, concatenazione fra obiettivi e mezzi*, ovvero fra livelli diversi di obiettivi (finali, intermedi, strumentali, etc.); dopo la

- indicazione dei *metodi e modi con cui misurare il conseguimento degli obiettivi* ad ogni livello (indicatori, misure, traguardi, etc.); dopo la
- *progettazione delle singole azioni da mettere in opera nonché dei mezzi di ogni genere* (consensi, capacità, lavoro, capitali, tecnologie, etc.) necessari a tali azioni, per il conseguimento degli obiettivi indicati, (fase che usualmente è chiamata: “ingegnerizzazione” [*engineering*] o “re-ingegnerizzazione” [*re-engineering*], del processo);

ebbene dopo tutto ciò, il ben noto, intero processo della programmazione strategica *non può non sfociare nella identificazione dei mezzi monetari* [*budgeting*] necessari per sostenere il programma.

Ed è così che, fra risultati attesi e mezzi disponibili, si farà il *trade-off* (o scelta politica) nell’allocazione fra mezzi disponibili e risultati preferiti.

Ma anche negli Usa questa evoluzione verso la *integrazione* tra la programmazione richiesta dal GPRA e la tradizionale costruzione del Bilancio annuale, sia di ogni agenzia che del Bilancio federale nel suo insieme, ha stentato a realizzarsi. Anzi negli ultimi anni questo è stato il *dramma* vissuto nell’attuazione del GPRA¹⁸.

La elaborazione dei piani progrediva sotto l’impulso del GPRA, e del GAO che ne costituiva il guardiano esigente, ma la sua *integrazione* con la elaborazione del Bilancio segnava il passo (malgrado alcuni importanti tentativi di molte amministrazioni).

Il compito dell’integrazione era soprattutto dell’OMB, che tradizionalmente dava istruzioni alle agenzie su come presentare i loro singoli bilanci all’OMB stesso, e che aveva il compito di armonizzarli, secondo le direttive del Presidente – ma sempre costruiti *senza l’integrazione con i piani* – e poi presentarli al Congresso.

Questa lentezza del processo di integrazione - bisogna riconoscerlo – fu dovuta anche al fatto che la GPRA, legge sintetica ed essenziale ma esauriente e precisa nell’indicare che cosa dovevano contenere i *Piani strategici* e i *Piani di performance*, e il *Rapporto annuale* (al punto da contenere perfino un glossario per uniformare i criteri di misurazione dei risultati), *non diceva invece molto* su come realizzare la “*integrazione fra piani e bilanci*”.

Come detto, la GPRA si limitava a fare riferimento ad una generica normazione che tali piani e bilanci dovessero “integrarsi”. E neppure il GAO, successivamente, è stato abbastanza generoso di linee-guida, osservazioni, sollecitazioni riguardanti questo aspetto un po’ trascurato dal GPRA.

Il GAO, infatti, aiutò molto le agenzie nella elaborazione dei piani previsti dalla GPRA, ma fu estremamente avaro di indicazioni su *come* realizzare l’integrazione di essi con la presentazione dei bilanci. Su questo aspetto anzi, nel 1999 si limitò a fare una inchiesta su *come alcune agenzie avevano tentato* di attuare quella integrazione¹⁹, classificando i metodi raccolti in tre o quattro tipologie, ma rimanendo molto sull’osservazione, senza alcuna proposta né tanto meno istruzione. Evidentemente si

riteneva che su questo punto dovesse essere l'OMB a prendere l'iniziativa, e che il GAO avrebbe oltrepassato la sua competenza istituzionale.

2.4. La innovazione del Bilancio di prestazione (2005)

E" solo con la famosa Circolare A-11 del luglio 2003, concernente la preparazione del bilancio all'esercizio 2005/06, che si stabiliscono le modalità della presentazione del Bilancio di prestazione.

Come tutti gli "addetti ai lavori" sanno (o dovrebbero sapere), la Circolare No.A-11 è una delle forme usuali con la quale l'OMB (a nome del Presidente degli Stati Uniti) fornisce a tutte le amministrazioni federali istruzioni periodiche annuali su campi relativi alla gestione e contabilità del Bilancio federale. Per i "non addetti ai lavori", ricordo che la Circolare No A-11 è forse la più importante di tali Circolari perché concerne la "*preparazione, la presentazione e l'esecuzione del Bilancio*" da parte di ciascuna agenzia, dipartimento, ufficio e ente dell'amministrazione federale. Essa viene *riposta annualmente*, ed annualmente viene modificata e aggiornata con le novità interpretative ed innovative del caso.

Si tratta di un *vademecum*, di "istruzioni per l'uso", di ogni leader o dirigente dell'amministrazione; *vademecum* che indica *come si deve costruire il Bilancio dell'ente da lui gestito*. E" un documento didascalico, ma fortemente orientato a costituire un'ossatura di concetti, di glossari, di procedimenti da seguire per dare una forte omogeneità alla costruzione del Bilancio di ogni ente.

Si tratta di un documento che ogni dirigente di qualsiasi Agenzia federale conosce quasi a memoria. Esso è alla base non solo dell'esperienza di qualsiasi operatore pubblico, ma anche alla base dei concorsi di assunzione del personale nel pubblico impiego federale. Sarebbe impensabile che un dirigente medio avente responsabilità gestionali nella amministrazione federale, avesse bisogno di consultare un funzionario speciale addetto all'interpretazione e alla lettura delle istruzioni dell'OMB con le quali costruire il Bilancio del proprio settore operativo, anche se questo comportasse qualche sofisticeria tecnica.

Ciò deriva dal fatto che la considerazione dei mezzi monetari a disposizione per qualsiasi spesa in programma era già compito dell'autoresponsabilità del dirigente che spende, e non si aspettava di ricevere il consenso della tesoreria, anche nel regime passato in cui le *justifications* non venivano corredate e supportate con tutte le informazioni indicate nella nuova legge GPRA.

La Circolare A-11 dell'OMB, è stato sempre dalla dimensione importante.

L'edizione del 2004, valida per la costruzione del Bilancio dell'anno fiscale 2006/2007, è costituita di un volume di 744 pagine. Ogni edizione del documento, contiene una sintesi delle "novità" (cambiamenti, aggiunte, integrazioni) che essa include, (e segnalate nel testo con una sottolineatura verticale lungo il bordo dello stesso).

3. Le istruzioni dell'OMB per il "Bilancio di prestazione"

Ritengo più utile e opportuno illustrare le modalità per la costruzione del Bilancio di prestazione (*Performance Budget*) usando lo stesso dettato della Circolare A-11 (quella relativa al 2004).

Per verità, come già detto, la prima Circolare A-11 – fortemente innovativa, in cui si sono introdotte per la prima volta le istruzioni concernenti il *Bilancio di prestazione* è stata quella del 2003, per l'anno fiscale 2004-2005. Tuttavia con quella successiva del 2004 per l'anno fiscale 2005-2006, l'OMB ha introdotto degli importanti perfezionamenti e chiarimenti sul Bilancio di prestazione, nella fusione fra il dissolto "Piano annuale di prestazione" (del GPRA) con le richieste del Bilancio di prestazione – che ho creduto più utile ai fini informativi, riportare, per una migliore percezione della novità da parte del lettore nuovo dei documenti dell'OMB, direttamente le istruzioni più complete e più aggiornate dell'edizione 2004 di detta Circolare.

3.1. "Evidenziazione per la preparazione e presentazione dei Bilanci di prestazione"

La Circolare A-11 (2004), così introduce le sue istruzioni:

Perfezionando la pratica iniziata con il Bilancio fiscale del 2005, le agenzie prepareranno un Bilancio di prestazione [*Performance Budget*], pienamente integrante il loro *Piano annuale di prestazione per l'anno fiscale 2006*, con la loro presentazione del Bilancio all'OMB e al Congresso. Il Bilancio di prestazione deve soddisfare tutti i requisiti prescritti per il Piano annuale di prestazioni [quello definito dalla GPRA] sintetizzati in questa Sezione.

a. In generale

Perfezionando le pratiche iniziate con il Bilancio fiscale 2005, le agenzie prepareranno un Bilancio di prestazione per l'OMB in Settembre e la Giustificazione "congressuale" [*Congressional Justification*] in Febbraio, pienamente integrante [*fully integrating*] il Piano annuale di prestazione richiesto dal GPRA, con gli altri elementi della richiesta di Bilancio dell'agenzia. *La vostra agenzia deve consultare anticipatamente i vostri comitati parlamentari [congressional]* [i corsivi di questa citazione sono tutti originali], in modo da assicurare la loro presa di coscienza delle modificazioni intervenute nel formato dei documenti di Bilancio della vostra agenzia.

b. Che cosa è un Bilancio di prestazione?

Un Bilancio di prestazione è una presentazione che collega chiaramente gli obiettivi di prestazioni con i costi per ottenere i livelli di target nelle prestazioni. In generale, un Bilancio di prestazione collega gli obiettivi strategici con i relativi obiettivi di prestazioni annuali e a lungo termine, e con i costi delle specifiche attività che contribuiscono al conseguimento di quegli obiettivi.

Un Bilancio di prestazione incomincia con un quadro generale [*overview*] di quello che l'agenzia intende fare nell'anno del Bilancio, strutturato dagli obiettivi del Piano strategico di agenzia. Per ciascun obiettivo strategico, il quadro generale fornirà:

- una base su quanto si è fatto;
- delle analisi sulle strategie che l'agenzia intende seguire per influenzare i risultati, e su come possono essere migliorati tali risultati;
- e delle analisi dei programmi che contribuiscono a quell'obiettivo, includendo i loro relativi ruoli ed efficacia, usando i giudizi del *Program Assessment Rating Tool* (PART), ove disponibile.

Il quadro generale includerà dei risultati attesi per ciascun obiettivo strategico, e i targets di prestazione per i programmi di sostegno. Esso dovrebbe sintetizzare come l'agenzia si attende di amministrare il portfolio dei programmi per ciascun obiettivo strategico, insieme alla massimizzazione dei principali risultati strategici.

Tavole riassuntive e testi dovrebbero mostrare la "piramide" di come i risultati e i targets dei programmi sostengono i risultati delle finalità ed obiettivi strategici. Le Tavole dovrebbero anche mostrare il costo pieno [*full cost*] pagato dalle agenzie per ciascun obiettivo strategico e per ciascun programma. Poiché il Piano deve essere integrato al Bilancio di prestazione, un separato Piano annuale di prestazione non sarebbe più necessario per soddisfare le richieste della GPRA.

Il resto del Bilancio può essere presentato per ufficio o altra organizzazione, ma ciascuna agenzia dovrebbe iniziare ad analizzare i suoi contributi agli obiettivi strategici, analisi seguita da una dettagliata esposizione dei programmi di sostegno, basata dove possibile sulle informazioni PART. Il vostro Bilancio dovrà essere giustificato sulla base delle risorse richieste per far fare progressi programmati verso gli obiettivi strategici. [Sez. 220.1]

Le risorse richieste per ogni programma devono essere l'ammontare necessario per conseguire i livelli di traguardo [*targets*] degli obiettivi di prestazione per il programma stesso. Al minimo, le risorse saranno allineate al livello di programma in seno al quadro, e le agenzie sono incoraggiate ad *allineare* [*align*] le risorse al livello di obiettivo di performance. Le risorse devono essere pienamente calcolate come costo, con servizi amministrativi finanziati centralmente e costi di sostegno assegnati per ciascun programma.

Il Bilancio di prestazione include anche altre informazioni necessarie a giustificare le richieste del Bilancio di agenzia. La Sez.51 [della Circolare] specifica le richieste di giustificazione di base per il Bilancio di prestazione inviato all'OMB. Il vostro Comitato parlamentare di agenzia può richiedere informazioni aggiuntive per la giustificazione del Bilancio di prestazione da inviare al Congresso.

Le migliori pratiche lo scorso anno hanno dimostrato che dei buoni bilanci di prestazione spesso sono più corti che la somma dei precedenti piani + Bilancio di prima. Essi sono più analitici e aggiungono valore attraverso la spiegazione della relazione fra le

prestazioni passate e future. Per dare supporto ad una migliore gestione, hanno bisogno di fondarsi sulla realtà di come i programmi sono condotti e di come l'agenzia è organizzata. Ciò è possibile anche quando programmi in differenti componenti di una Agenzia, lavorano sugli stessi obiettivi strategici. Delle "giustificazioni" ben organizzate e ben scritte ottengono certamente una migliore ricezione.

c. Quali dati di prestazione devono essere inclusi nel Bilancio di prestazione?

Il Bilancio di prestazione include obiettivi di prestazione (misure di prestazione con targets temporali) validi per i programmi già valutati dal PART. Ogni misura di prestazione documentata in un PART di agenzia non ha bisogno di essere incluso in un Bilancio di prestazione di agenzia; tuttavia tutte le misure incluse nel Bilancio di prestazione dovranno raggiungere gli standards della "Guida" del PART. Lo stesso vale per i programmi non ancora valutati dal PART; misure e target inclusi nel Bilancio di prestazione devono raggiungere gli standards stabiliti nella "Guida" del PART.

Il Bilancio di prestazione sviluppa fino a cinque anni i dati per ogni obiettivo di prestazione, incluso il Bilancio del corrente anno, quello dell'anno passato, e i dati di tre anni passati. Sono richiesti solo tre anni passati di risorse. Non c'è bisogno che le agenzie includano dati storici di prestazione per degli obiettivi di nuova determinazione.

Come notato nella Sezione 5.1, dovranno essere inclusi i mezzi e le strategie che l'agenzia intende usare per aiutare il conseguimento degli obiettivi di prestazione.

Le valutazioni PART sono condotte ogni anno su un sotto-insieme di programmi di agenzia precedentemente alla presentazione del suo Bilancio di prestazione all'OMB. Per cui l'OMB userà i giudizi del PART corrente e di quello dell'anno precedente per aiutare a prendere le decisioni nel formulare il Bilancio del Presidente. I targets di prestazione inclusi nel PART e le giustificazioni parlamentari dovranno essere aggiornati per riflettere le risorse di bilancio e le prestazioni associate così come decise dal Bilancio del presidente.

d. In quale relazione si mette il Bilancio di prestazione con il Piano Strategico e il Rapporto annuale di prestazione e rendicontazione?

Il Bilancio di prestazione è organizzato come una gerarchia di obiettivi strutturati come un Piano strategico di agenzia. In cima alla piramide vi sono gli obiettivi strategici, che sono dichiarazioni di finalità e di propositi che sono stati elaborati in seno al Piano strategico dell'agenzia. Molti programmi di agenzia possono contribuire al conseguimento di un obiettivo strategico. Se i programmi in differenti agenzie contribuiscono allo stesso obiettivo strategico, il Bilancio di prestazione deve descrivere come il *portfolio* dei programmi inter-agenzie aiuterà a raggiungere gli scopi largamente fissati di un obiettivo strategico.

Per ciascun obiettivo strategico, vi sono comunemente più obiettivi di risultato. E per ciascun obiettivo di risultato di programma, vi sono normalmente alcuni obiettivi di prodotto. Gli obiettivi di risultato e di prodotto sono le misure e i targets validati attraverso il processo PART e inclusi nel Bilancio di prestazione.

Il Rapporto annuale di prestazione presenta informazioni su come l'agenzia ha conseguito i livelli target dei suoi obiettivi nell'anno precedente. Alcune delle informazioni dell'anno

precedente sono incluse nel Bilancio di prestazione con i dati delle misure e targets di prestazione programmatica. A cominciare dal Rapporto per il FY2004, tutte le agenzie prepareranno un Rapporto annuale di prestazione e rendiconto che deve soddisfare tutte le richieste per il Rapporto annuale di prestazione degli anni precedenti. (Si vedano le Sezioni 26 e 230 [della Circolare] per maggiori informazioni sul Rapporto annuale di prestazione e rendiconto). Pertanto, il Piano strategico, il Bilancio di prestazione e il Rapporto di prestazione e rendiconto soddisfano insieme le richieste del GPRA per un piano strategico, per un piano annuale di prestazione e un rapporto annuale di prestazione.

La giustificazione parlamentare [*congressional justification*] può includere dati di prestazione aggiuntivi ed aggiornati dell'anno passato. Se si usano dati di prestazione aggiuntivi, bisogna prendersi cura speciale nel delineare la vostra giustificazione parlamentare di identificare bene questi obiettivi di prestazione rispetto ai quali le attuali prestazioni saranno confrontate nel vostro Rapporto annuale di prestazione e rendiconto.

e) Assicurare che il Bilancio di prestazione sia pubblicamente disponibile.

Il rilascio del Bilancio di prestazione e la giustificazione di agenzia e i relativi materiali relativi alle decisioni presidenziali devono avvenire in conformità alle richieste della Sezione 22 [della Circolare]. Dopo che il Bilancio di prestazione sarà sottoposto al Congresso, esso dovrà essere disponibile al pubblico.

3.2. Riassunto dei requisiti di informazione sulle prestazioni

Ma anche nella Parte generale e tradizionale della Circolare A-11 che stiamo consultando, che concerne la preparazione e presentazione delle stime del Bilancio, vi sono importanti innovazioni indicate in modo sparso (ove occorre) sulla integrazione fra Piani e Bilancio, salvo che nella Sezione 26 riguardante un "riassunto dei requisiti di informazione sulle prestazioni" e la Sezione 51 riguardante i "materiali di giustificazione di base", sezioni che entrambe introducono anche il nuovo "Bilancio di prestazione". Ne stralceremo i passaggi più significativi.

Nella Sezione 26.1 è detto:

La gestione e il Bilancio basato sulla prestazione devono partire da un sovrastante Piano strategico. Questi piani sono richiesti dal GPRA. In aggiunta ad un Piano strategico, il GPRA richiede alle agenzie di preparare i relativi piani annuali di prestazione e i rapporti annuali di prestazione. I requisiti legali per un Piano annuale di prestazione sono assicurati da un Bilancio di prestazione. Il requisito del Rapporto annuale di prestazione è soddisfatto sia dal Bilancio di prestazione che dal Rapporto di prestazione e di responsabilizzazione contabile [*PAR: Performance and Accountability Report*].

Le Sezioni 200-230 contengono una discussione comprensiva dei requisiti per questi Piani e Rapporti. Le Agenzie sono richieste non solo di corrispondere a questi requisiti di base, ma di descrivere il diretto legame tra i risultati che essi si proponevano di

conseguire e le risorse che esse richiedono. (Si veda il paragrafo 26.3 sull'integrazione fra Bilancio e prestazione).[sez. 26.1]

Nella Sezione 26.3 , dedicata a “*che cosa si deve sapere circa il Bilancio di prestazione e l'iniziativa di integrazione fra Bilancio e Prestazioni*”, è detto fra l'altro:

Sebbene molti degli elementi e delle richieste della Agenda gestionale del Presidente sono incluse nella Circolare A-11, gli elementi dell'iniziativa per l' integrazione fra Bilancio e Prestazioni sono ancora più presenti di quelli di altre iniziative, perché le sue finalità sono conseguite in larga parte attraverso un “Bilancio di prestazione” dell'Agenzia.

Il Bilancio di prestazione dell'Agenzia presentato all'OMB spiega le attività pianificate per il 2006, comprese quelle in corso, per giustificare il Bilancio richiesto dell'Agenzia. Il Bilancio di prestazione deve essere in linea con il Piano strategico di più recente approvazione e deve incorporare tutte le azioni identificate nelle valutazioni programmatiche di prestazione completate.

Il “Sistema di valutazione a punteggio dei programmi” [PART: *Program Assessment Rating Tool*] è lo strumento utilizzato per valutare singoli programmi di prestazione. Le Agenzie dovranno usare gli accertamenti del PART per informare e giustificare le loro richieste di Bilancio.²⁰ [Sez.26.3]

Nello stesso paragrafo si passa a descrivere quali sono le informazioni contabili di Bilancio da presentare per i programmi PART.

Negli ultimi due anni, le Agenzie hanno iniziato ad avanzare gradatamente in sempre più grande allineamento fra risorse e prestazioni. I bilanci di prestazione devono tentare di allineare i conti di Bilancio con i programmi, distinguendo fra le componenti che contribuiscono alle differenti finalità strategiche. In particolare, questo allineamento dovrebbe mettere in relazione i programmi valutati attraverso il PART con i conti e sotto-conti di Bilancio. In tal modo, come parte della vostra presentazione di Bilancio all'OMB , potreste fornire una informazione contabile di Bilancio e livelli di finanziamento per ogni programma che è stato valutato con il PART.

Il modello per questa componente della presentazione è fornito nel già citato documento del PART. [Sez. 26.3].

3.3. Ulteriori specificazioni sul ruolo del Bilancio inteso nella forma di un Bilancio di prestazione

In questa Parte 2 della Circolare, vi sono ulteriori specificazioni di come ogni manager di programma (di agenzia) deve presentare il Bilancio e quale è il ruolo del Bilancio inteso nella forma di un “Bilancio di prestazione”.

Innanzitutto i requisiti generali sono nella Sezione 51.1 così espressi:

Fornite al vostro rappresentante dell' OMB le cose seguenti:

- Le politiche e le strategie proposte e gli ammontari totali delle risorse di Bilancio discrezionali e obbligatorie [*discretionary and mandatory*] e di FTE [*Full-Time Equivalent*].
- La relazione tra le politiche, le strategie e le risorse richieste per la attuazione della "Agenda di gestione del Presidente" [*President's Management Agenda*].
- La relazione fra le politiche, le strategie e le risorse richieste per la guida alla Guida programmatica per le risorse di Bilancio e per il FTE fornite dall'OMB.
- Le differenze di proposta significative, se del caso, dalle politiche amministrative correnti.
- I più importanti indicatori e obiettivi programmatici di prestazione , inclusi quelli che sono positivi e negativi rispetto alle prestazioni e che sono la base delle principali politiche proposte.
- Ogni proposta significativa di cambiamenti nel Bilancio del corrente anno, e la relazione di tali cambiamenti sull'anno di Bilancio e sulle richieste fuori dell'anno.
- Ogni significativa proposta e cambiamento nei modelli di spesa per un periodo da cinque a dieci anni oltre l'anno di Bilancio, e la loro relazione per la guida programmatica fuori dell'anno e le politiche proposte per il corrente anno di Bilancio.
- Se voi asserite che la vostra agenzia ha bisogno di fondi addizionali per singoli programmi in eccesso per i livelli di guida del FY 2006 allo scopo di venir incontro alle priorità del Presidente, sarete bene accolti se fornirete una separata presentazione che proponga e giustifichi gli addizionali finanziamenti. Questa addizionale presentazione dovrebbe anche identificare delle potenziali discrezionali contropartite di compensazione nei programmi a più bassa priorità in seno alla vostra agenzia.
- Dovete anche includere un elenco delle autorizzazioni di spesa di Bilancio e di FTE [*full time equivalent*] richieste attraverso il BY+9, dove applicabile. Dettagliate tale elenco mediante conti che mostrino i supplementi proposti, le proposte di rescissione, e le proposte legislative separatamente. Deducete le entrate delle contropartite per arrivare all'ammontare netto delle richieste d'agenzia. In addizione, includete una analisi delle stime di esecuzione riflesse nella vostra richiesta di bilanci di agenzia, con il formato e il livello di dettaglio da determinarsi in consultazione del vostro rappresentante di OMB.
- Fate riferimento alle Sezioni. da 30 a 33 per una informazione generale e per le politiche connesse allo sviluppo di stime e proposte e responsabilità nel riportare i dati. Ricordate che lo sviluppo del vostro Bilancio e il piano di prestazione annuale devono essere coordinati [Sez. 51.1].

E nella Sezione 51.2 sono descritti i modi richiesti per giustificare i programmi e i finanziamenti:

Dovete fornire una giustificazione (*justification*) scritta quando presentate il vostro Bilancio. Dovete dare specifiche risposte informative e tempi di presentazione in consultazione con il vostro rappresentante di OMB.

La presentazione del Bilancio all'OMB deve avere la forma di un "Bilancio di prestazione" (*performance budget*) nel modo più esteso possibile. La Sezione 220 [della

Circolare] fornisce dettagliate istruzioni su come si elabora e si presenta un Bilancio di prestazione.

Un Bilancio di prestazione parte da una visione generale di che cosa l’Agenzia intende perseguire nell’anno di Bilancio. La visione di insieme, strutturata come un piano strategico, deve mostrare i risultati passati e i risultati attesi per ciascuno degli scopi ed obiettivi strategici, come i programmi di supporto lavoreranno insieme riguardo a tali scopi ed obiettivi, e come passate carenze saranno rimate. Tavole riassuntive dovrebbero mostrare la “piramide” di come i risultati e i *targets* dei programmi danno sostegno ai *risultati* degli scopi e obiettivi strategici. Delle Tavole dovrebbero mostrare il costo pieno pagato dalla agenzia per ciascun obiettivo strategico e per ogni programma. (vedi la Sezione 200.2 per le definizioni dei termini prestazionali quali “obiettivo strategico”). Il resto del Bilancio può essere presentato per ufficio o altra organizzazione, ma ciascun ente dovrà analizzare il suo contributo agli obiettivi strategici, seguito da una analisi dettagliata dei programmi di sostegno basati sul “*Program Assessment Rating Tool*” (PART) - meccanismo per la valutazione a punteggio dei programmi – una informazione dove disponibile. La vostra richiesta di Bilancio dovrebbe essere giustificata sulla base delle risorse necessarie per fare progressi pianificati verso gli obiettivi strategici, e per conseguire il set di targets annuali dei risultati programmatici. Poiché il piano deve essere integrato nel Bilancio di prestazione, *non è più necessario un piano annuale di prestazione separato per soddisfare i requisiti della GPRA.*

3.4. Che cosa deve contenere, in definitiva, un Bilancio di prestazione?

In sintesi un “Bilancio di prestazione” deve includere:

- Una visione generale di cosa l’agenzia progetta di compiere per obiettivi strategici;
- Un background su che cosa l’agenzia ha compiuto;
- Analisi delle strategie che l’agenzia utilizza per influenzare i risultati strategici e come esse possano essere migliorate;
- Analisi dei programmi che contribuiscono a ciascun obiettivo e i loro relativi costi ed efficacia, determinati dalle valutazioni di programma e usando le valutazioni PART quando disponibili;
- Targets di prestazione per gli anni corrente e di Bilancio per gli obiettivi strategici programmatici, come si pongono in relazione ad una “piramide “ di risultati, e come pensate di conseguire questi targets; e
- Quali risorse state richiedendo per fare così, inclusa la documentazione usuale di supporto.

Dove possibile, dovrete includere il *costo pieno* dei programmi, e dovrete *allineare* i conti di Bilancio e le linee programmatiche di attività con i programmi o i singoli componenti dei programmi che contribuiscono ad un singolo scopo o obiettivo strategico. La vostra richiesta deve essere coerente con i livelli di finanziamento inclusi nella direttiva politica (*policy guidance*). Se la richiesta non è coerente con la direttiva politica, dovete fornire un sommario display di che cosa la vostra richiesta di Bilancio sarebbe ai livelli di direttiva politica e le ragioni perché una richiesta di Bilancio coerente con la direttiva non è appropriata. Inoltre, si potrebbe chiedervi da parte del vostro

rappresentante OMB di identificare e discutere le implicazioni di altri livelli di finanziamento.

Dovete preparare la vostra giustificazione in termini concisi, precisi e che coprano tutti i programmi e attività della vostra agenzia. Usate tavole, carte e grafici al posto o come supporto dei testi. Preparate il materiale in modo inteso a fornire tutte le informazioni che voi e l'OMB avrete concordato che siano necessarie per capire e valutare la richiesta della vostra agenzia e a renderla determinata.

Dovete identificare i cambiamenti anticipati del livello di prezzo riflesso nelle risorse finanziarie richieste per finanziare ciascun livello di programma nelle vostre materiali giustificazioni.

Se avete richieste di finanziamento per delle più grandi acquisizioni di beni capitali, seguite le istruzioni nella Parte 7 (Sezione 300) della Circolare. Istruzioni aggiuntive appaiono nella *Capital Programming Guide*, documento che è pubblicato separatamente.

Siete richiesti di fornire le cose seguenti con i materiali giustificativi:

- Una analisi delle risorse;
- Dove possibile, il costo pieno di un programma e i conti di Bilancio allineati con i programmi;
- Informazioni sulla programmazione e la ristrutturazione della forza di lavoro della agenzia per rendere l'agenzia maggiormente "centrata" sul cittadino. (vedi Sez 32)
- Informazioni sui programmi di contributi (*grants*) e sugli investimenti in infrastrutture; (Sez. 51.6)
- Informazioni integrate sugli indicatori di prestazione e gli obiettivi di prestazione come un "Bilancio di prestazione". (vedi Sez. 51.7)
- Informazioni sulla valutazione dei programmi attraverso il PART (vedi le Sez. 51.9 e 26)

A discrezione dell' OMB, dovrete includere le seguenti informazioni sulle proposte legislative:

- Le vostre stime dei costi per attuare o amministrare la legislazione proposta.
- Le assunzioni che sottengono alle vostre stime, inclusi gli anni di nuovo lavoro, i prodotti (*outputs*) del programma, e i costi in input, quali i materiali, i costi contrattuali e costi di personale. Dovete anche includere una discussione di strategie alternative di attuazione prese in considerazione (per es. appalti esterni rispetto a lavoro *in house*). E una discussione di ogni modello usato per ottenere le vostre stime
- La classificazione di Bilancio (obbligatoria e discrezionale) dei costi di attuazione e amministrazione della proposta legislativa che sta alla base delle vostre stime , con una giustificazione scritta della vostra scelta.
- I risparmi e/o i compensi da produttività, rispetto a questi costi. Dovete anche fornire una discussione dei metodi e delle assunzioni che stanno a base delle vostre stime circa i risparmi e compensi da produttività.

Inoltre dovrete includere anche:

- Un confronto dei benefici totali e dei costi totali del programma, usando dati quantitativi e oggettivi, nel modo più esteso possibile, come anche materiale quantitativo e valutativo.
- Un confronto dei benefici e dei costi marginali associati ai finanziamenti, addizionali o ridotti, proposti.

- Informazioni di supporto che prendano in considerazione l'agenzia e il suo intorno (per es. centri di riflessione e studio, GAO, CBO, università, gruppi di interessi) valutazioni programmatiche e studi analitici relativi, che siano o non siano in accordo con la proposta politica.

A discrezione del vostro rappresentante OMB, queste richieste possono essere modificate o possono essere specificate con alternativi materiali di giustificazione. Si deve sottolineare che le precedenti decisioni su quanto prevedono le proposte legislative per il Bilancio dovranno richiedere qualche flessibilità nel processo. Altro materiale può essere richiesto dal vostro rappresentante di OMB.

3.5. Raccomandazioni finali sull'integrazione fra Piani annuali e Bilanci

Nel paragrafo 51.7 (sempre nella Parte 2) sono incluse alcune importanti raccomandazioni che riguardano appunto l'integrazione fra piani annuali e bilanci.

Nel paragrafo intitolato "*Indicatori di prestazione e obiettivi di prestazione*" è detto:

Con il Bilancio del FY 2005, la presentazione del Bilancio di prestazione servirà come piano di prestazione richiesto dal GPRA. *Pertanto, non dovete presentare un piano separato di prestazione per osservare la GPRA.* La vostra presentazione copre *tutti i programmi dell'agenzia.* Per i programmi che sono stati valutati attraverso il PART, includete le misure e i targets che furono inclusi nel PART. Per gli altri programmi che non sono stati ancora valutati, le misure e i targets inclusi nel Bilancio di prestazione dovranno essere coerenti con gli obiettivi strategici e uniformarsi agli standards del PART.

Dovrete fornire informazioni di Bilancio e di prestazione per i risultati e prodotti elencati con dettaglio sufficiente da permettere all'OMB di restituire [*pass back*] i livelli sia di bilancio che di prestazione. In più potete includere nella vostra giustificazione di Bilancio addizionali informazioni di Bilancio utili a spiegare le principali questioni di programma o richieste di risorse. Ogni addizionale informazione di prestazione che includiate nelle vostre giustificazioni di spesa deve essere coerente con le informazioni di prestazione nei PART per i programmi che sono stati giudicati.

La vostra presentazione dovrebbe prendere in considerazione tutte le richieste prescritte per un "Piano annuale di prestazione" richiesto dal GPRA. (La sezione 220 ha più dettagliate informazioni sui piani di prestazione).

La vostra presentazione deve includere la descrizione dei mezzi [*means*] e delle strategie, compresi le risorse, i processi, e le tecnologie, da usarsi per conseguire gli obiettivi di prestazione. In molte questioni, questi mezzi e queste strategie sono considerati come degli inputs. Una informazione ben concepita e intelligente dei mezzi e delle strategie da impiegarsi aiuterà ad avere fiducia che ci sia una certa comprensione di quanto è necessario per conseguire un certo livello di prestazione e una probabilità che l'obiettivo sarà raggiunto.

I "mezzi" includono:

- processi operativi, quali mutamenti nei metodi o nelle sequenze di lavoro, adattamenti nella forza di lavoro e spostamenti nella responsabilità per compiti speciali;
- le qualificazioni dello staff, e lo sviluppo, l'introduzione e l'uso delle tecnologie; e
- le risorse umane, i capitali, l'IT, e altre risorse.

La descrizione di questi mezzi deve essere breve, focalizzata sulle risorse, i processi e le tecnologie nella richiesta di Bilancio, con più dettagliata elaborazione fornita quando è proposto un cambiamento significativo (aumento o diminuzione) rispetto ai livelli degli anni precedenti o nei modi operativi.

Devono essere anche sottolineate le strategie che un'agenzia intende applicare per raggiungere alcuni obiettivi di prestazione. Tali strategie includono programmi, politiche, approcci e iniziative manageriali, regolamentari, legislative.

Le Agenzie dovranno segnalare un' enfasi accresciuta nell'uso dei piani della forza di lavoro e di altre specifiche strategie per allineare le risorse umane con il compimento della missione e degli obiettivi dell'agenzia, e il bisogno di una diversa forza di lavoro federale che sia preparata, flessibile e orientata sulla prestazione focalizzata sull'utente.

Non c'è bisogno di confinare le descrizioni alle iniziative e ai cambiamenti che sono stati nuovamente finanziati nell'anno fiscale. Le iniziative o gli investimenti iniziati negli anni precedenti, ma che diventano operativi o saranno completati nel corso dell'anno fiscale, devono essere inclusi. Alcuni cambiamenti possono ripercuotersi e dare effetti di prestazione anche nei futuri anni.

Nel Bilancio dell'anno fiscale, confermate l'uso continuato di indicatori programmatici di prestazione fatto nelle dichiarazioni degli anni precedenti, e identificate ognuno dei nuovi indicatori che avete introdotto nelle dichiarazioni. In aggiunta, dovete includere nella presentazione del vostro Bilancio all'OMB e al Congresso la porzione prospettiva del rapporto annuale di prestazione che non deve essere inclusa nel Rapporto di Prestazione e di Responsabilizzazione contabile :

- le valutazioni del piano di prestazione del corrente anno;
- le schede rivedute per il conseguimento degli obiettivi di prestazione;
- se l'obiettivo di prestazione è impraticabile o non fattibile, perché questo è il caso e quale azione è da raccomandare.

Nella Sezione 51.8 (sempre nella Parte 2), si prescrivono anche altre informazioni analitiche:

Possono richiedersi nelle giustificazioni di Bilancio informazioni aggiuntive quali:

- analisi sui carichi di lavoro;
- i costi unitari
- i trends di produttività;
- l'impatto degli investimenti di capitale proposti sulla produttività

Si devono usare le misure di produttività, i costi unitari, gli standard di prestazione organizzativa nella massima estensione possibile nelle giustificazioni dello staff di personale e per le altre necessità.

Si deve includere come specifico elemento nei miglioramenti della produttività dello staff federale i guadagni fatti o che si stanno facendo mediante la riduzione di addetti, inclusa

la riduzione di costi fissi non necessari, l'uso creativo della tecnologia, e l'eliminazione dei compiti e dei programmi di bassa priorità.

Dovrete anche prepararvi a fornire informazioni sulla base dei fondi distribuiti (cioè formule o principi di assegnazione, aggiustamenti [*matching*], politiche riguardanti il rilascio di prestiti, donazioni, o contratti, etc.) e dati su una risultante distribuzione geografica (per es. per Stati, etc.) con l'identificazione di ogni questione.

Infine nella Sezione 51.9 di questa Parte 2, si chiedono informazioni sulla "valutazione di programma (*Program Evaluation*):

La valutazione di programma è un importante aspetto della pianificazione e del controllo programmatico, perché valuta i risultati dei programmi, e determina i futuri livelli di finanziamento. È essenziale determinare se le agenzie conseguono gli obiettivi di prestazione di lungo periodo.

Ma per questo aspetto ormai la *Circular A-11* demanda tutto all'introdotta PART e ad una speciale "Guida" del PART, pubblicata dall'OMB a parte.

Al PART e al sistema di valutazione ex post introdotto dall'OMB ai fini della preparazione dei bilanci da parte delle singole agenzie federali americane si dedicherà la parte terza di questo Rapporto .

3.6. Il bilancio di prestazione come sbocco naturale della pianificazione strategica

Il punto nodale del sistema di programmazione introdotto con la GPRA ("legge del risultato o della pianificazione strategica") è stato infatti la sua *suturazione*, per così dire, la sua *saldatura*, con il sistema annuale di validazione della spesa di bilancio, (con quella budgetizzazione, o *budgeting* con il quale si chiudeva il cerchio del vecchio sistema PPBS, che abbiamo già evocato).

Si è ripetutamente affermato che la formazione di un bilancio (*budget*) programmatico di performance è inclusa nel processo stesso di programmazione strategica, cioè è una *fase* dello stesso processo (per sua natura ciclico)²¹. Nel caso della "legge della pianificazione strategica", la connessione con il bilancio federale dei piani delle Agenzie, era alquanto sfumata. Innanzitutto la traduzione degli obiettivi strategici in azioni comportanti una richiesta di mezzi finanziari dello Stato è presa in considerazione vista solo per quanto concerne il Piano annuale di prestazioni, ma non il Piano strategico.

Quest'ultimo rappresenta un insieme di obiettivi e azioni, concatenati ad albero e a cascata, e tecnicamente argomentate nella loro fattibilità, ma senza corrispettivi "indicatori di performance". Il rapporto con indicatori di performance riguarda solo il Piano annuale.

Incidentalmente, questo è un limite (da molti ritenuto inevitabile) della legge della pianificazione strategica. Per quanto difficile possa essere fissare degli indicatori e dei traguardi (targets) di lungo periodo (a cinque anni) ciò aiuterebbe la comprensione anche degli indicatori a breve, che il sistema ci obbliga comunque a definire, affinché funzioni il controllo strategico dei risultati.

Prescindendo da questa possibile discussione, che ci porterebbe fuori pista, è un fatto che l'aggancio fra il bilancio federale e la legge della pianificazione strategica poteva avvenire solo attraverso il Piano annuale di performance. La stessa legge lo prevedeva, perché come abbiamo visto, introduce il Piano annuale di performance, come richiesto dall'*Office of Management and Budget*, l'agenzia del Presidente che costruisce il bilancio federale.

Per alcuni anni, l'OMB è stato un po' assente dalla costruzione dei piani delle Agenzie e dalla gestione della "legge della pianificazione strategica". Ma sotto l'ultima amministrazione Bush è scesa in campo più decisamente, attrezzandosi per riformare le modalità e le classificazioni tradizionali del bilancio, e orientando la presentazione delle richieste di bilancio da parte delle Agenzie nei termini propri dei Piani annuali di performance della GPRA.

Ciò che in qualche modo ha rappresentato la "fusione" dei Piani annuali con le richieste annuali di bilancio, secondo le direttive dell'OMB, ma nello spirito della legge GPRA, di fatto ha costituito anche la soppressione del Piano annuale di performance il quale ha assunto il carattere di Piano annuale di bilancio.

L'OMB ha poi introdotto un sistema complesso e assai interessante di valutazione dei risultati di gestione, (che esamineremo nella **Sez. 4**) che nasce dalla valutazione degli stessi gestori dei programmi (per cui sarebbe più appropriato chiamarla auto-valutazione). Ma tale sistema è congegnato anche in modo da assicurare largamente la "obiettività" della valutazione stessa. Si chiama PART (*Performance Assessing Rating Tool*: "Strumento a punteggio di valutazione delle prestazioni") ed ha introdotto un vasto miglioramento delle performance stesse. Il sistema ha un accesso pubblico elevato, in particolare da tutti gli operatori della PA. Ad esso è dedicato il prossimo paragrafo 4.

4. La valutazione ex post dei programmi nell'esperienza americana

4.1. L'OMB e il sistema di valutazione dei programmi

Come si è già fatto cenno, l'applicazione della programmazione strategica in ogni singola Agenzia federale americana – così come concepita e regolata dalla legge GPRA del 1993, e realizzata con metodi e criteri comuni sotto la sorveglianza del Congresso e del GAO, come sua Agenzia specializzata di controllo – non poteva non condurre ad una profonda riforma del modo con il quale costruire il Bilancio federale (il *President's Budget*, come è chiamato in Usa), e delle procedure con il quale

determinarlo nel tempo, soprattutto nella sua dimensione ovvia e naturale, quella *annuale*.

Abbiamo visto, nei capitoli precedenti, come questo “nuovo modo” di concepire il, e decidere sul, Bilancio preventivo, ogni anno, è stato – e non poteva essere diversamente - quello di dare al *Piano annuale di performance* (definito dalla GPRA) imposto ad ogni Agenzia, il carattere di proposta formulatoria del Bilancio preventivo per quella data Agenzia. In deroga al GPRA il Piano annuale è stato così identificato e sostituito dal *Bilancio di performance*, nel quale ogni azione di programmazione progettata e misurata nei suoi risultati del Piano annuale è stata allineata con, anzi è stata quantificata nella forma di, un ammontare di risorse finanziarie da richiedere e allocare.

In questo processo l’OMB, l’Agenzia del Presidente per la formazione e la gestione del Bilancio è subentrata – come da sempre - come interlocutore delle singole Agenzie. Abbiamo visto come l’OMB, ha istruito, come sempre ha fatto ogni anno, le Agenzie in questo mutamento del Piano annuale (GPRA) in *Bilancio annuale di prestazione*. Ciò è avvenuto a cominciare dal 2003 per l’anno fiscale 2004, almeno cinque anni dopo la formulazione dei primi *Piani di performance* delle Agenzie che datano tutti intorno al 1998-1999.

Ma l’OMB si è fatta carico nel contempo di elaborare anch un *sistema di valutazione ex post dei risultati* dei Piani annuali che potesse essere di aiuto anche per la elaborazione dei Bilanci (ex ante) di prestazione. Questo sistema è stato chiamato: appunto “*Strumento di valutazione a punteggio dei programmi*” (*Program Assessment Rating Tool*, PART), ed è stato imposto alle singole Agenzie, come sistema di valutazione “interna”, effettuata dalle stesse Agenzie responsabili dei programmi, ma seguendo una ben precisa metodologia e criteri comuni ben definiti di valutazione.

4.2. Lo “Strumento per la valutazione a punteggio dei programmi”(Program Assessment Rating Tool-PART)

Dunque, il PART “*Strumento per la valutazione a punteggio dei programmi*”, è un sistema standardizzato di valutazione, elaborato dall’ OMB, che ha lo scopo di indurre le agenzie a procedere ad una *auto-valutazione dei risultati dei loro stessi programmi*, ma lungo delle *linee-guida, istruzioni e metodi ben delimitati e assegnati dall’OMB stesso*.

Questo meccanismo si basa essenzialmente su un elaborato *Questionario*, cioè un sistema di domande poste alle Agenzie, alle quali queste sono tenute a rispondere, seguendo tuttavia come falsariga le istruzioni standard fornite dall’OMB in una precisa, inderogabile “*Guida*”, dettagliata e vincolante²².

Senza adeguato rispetto di tale Guida e di tali istruzioni, la agenzie rischiano di non ottenere attenzione alle loro richiesta di bilancio.

Il PART è stato introdotto per gradi, all'interno dei programmi consolidati in ciascuna agenzia. Innanzitutto, si sono selezionati, in ogni agenzia, solo alcuni programmi sui quali sperimentare l'applicazione del PART, che ovviamente necessitava di un aggiustamento del tiro, in un costante "prova e aggiusta", prima di applicarlo a nuovi programmi.

Cercherò qui di illustrare in particolare il metodo e la tecnica del Sistema PART. Cercherò di dare uno sguardo alle caratteristiche funzionali del PART appunto per dare un'idea su "a che cosa serve" e su "come si procede" alla sua applicazione attraverso un ritmo e uno scadenziario predefiniti.

Prima di tutto però va osservato che le domande del sistema PART sono generalmente scritte nel formato Si/No. E' chiara l'intenzione di voler semplificare al massimo le risposte, aggravandole tuttavia di casistiche molto precisamente strutturate, *a monte della risposta stessa*.

Una risposta *Si* – dice la Guida - deve essere ben definita e riflette un alto livello di prestazione. Quando è indicata nella Guida, può essere appropriata la risposta *Non applicabile*. Per alcune domande [indicate in una sezione IV della Guida] vi sono anche le opzioni: *Molto*, oppure *Poco*.

Come si vede le risposte sono strette. Ma ciò che è dietro le risposte può essere invece molto lasco.

La Guida precisa inoltre quanto segue.

Ogni domanda richiede una chiara spiegazione della domanda e citazioni a supporto di rilevante evidenza, come informazioni sulle prestazioni dell'agenzia, valutazioni indipendenti, e informazioni finanziarie. Le risposte devono essere basate sull'evidenza provata [*evidence-based*]. Le risposte devono basarsi su fatti e non su impressioni o affermazioni generiche. Nella Guida è affermato che il PART è "centrale" per la gestione di una iniziativa di "integrazione bilancio/prestazione" [*Budget/Performance Integration initiative*,] (ormai indicata con un acronimo: BPI). Perché – dice la Guida - "esso conduce a mettere a fuoco i risultati". Per guadagnare un alto punteggio PART, un programma deve usare i dati di prestazione da gestire, giustificare le sue richieste di risorse, basandole sulle prestazioni che si aspetta di conseguire, e migliorare di continuo la sua efficienza, tutte finalità della iniziativa BPI²³.

La genesi del PART è piuttosto complessa, e dura circa un anno, seguendo la sequenza che esamineremo più sotto nel paragrafo 4.6.

I contenuti della valutazione del PART, non sono poi così nuovi e speciali, rispetto alle tecniche e metodi, già noti in Usa, della programmazione strategica. D'altra parte anche la programmazione strategica introdotta ufficialmente in tutta l'amministrazione nel 1993 dal GPRA, non rappresentava dal punto di vista tecnico una gigantesca innovazione. Quei metodi erano stati già discussi e applicati in modo disuguale e occasionale in una fitta selva di esperienze settoriali e locali.

Tuttavia, di “gigantesco” nella GPRA, c’è lo sforzo di omogeneizzare le procedure, di standardizzare concetti e definizioni, di dare un carattere fattivo e permanente ad una *procedura di gestione dei programmi pubblici*, mai vista prima a quella scala. E il settore pubblico, nella sua complessità e nella sua interdipendenza, ha bisogno proprio di questo: di organizzazione *nella e per la* organizzazione. Senza la GPRA, e la sanzione politica a quel livello, difficilmente si sarebbe sbloccata la “quarantena” della programmazione strategica in campo pubblico; difficilmente si sarebbe svegliata dal suo letargo nel limbo delle piccole esperienze localizzate e settoriali.

Così, anche l’introduzione del PART ha rafforzato, piuttosto che la metodologia della valutazione, la capacità della valutazione di diventare veramente un supporto indispensabile della gestione della programmazione, alla scala nazionale appropriata: il governo federale USA. Il suo massimo, dichiarato, successo è quello di essere da tutti considerato uno strumento di quella *integrazione strutturale Bilancio/Prestazioni*, che tutti sentivano essere lo sbocco naturale della riforma del Bilancio dello Stato, per allinearlo con l’attuazione della programmazione, e farlo divenire uno strumento del tutto nuovo, con la sua trasparenza e la sua lettura facile e finalizzata, di decisione pubblica, e di consapevole partecipazione alle scelte decisionali di politici, decision-makers, operatori, e pubblico.

Una volta sviluppato, il PART costituisce una base per le decisioni di bilancio e per l’individuazione delle azioni per migliorare i risultati (piani di miglioramento), che le agenzie sono tenute ad applicare.

Il PART esamina l’efficacia complessiva del programma: come il programma è progettato, come è applicato e quali risultati ottiene. Esamina, pertanto fattori che il programma non controlla direttamente, ma può influenzare. Per esempio se il PART identifica prescrizioni di legge che ostacolano l’efficacia, una delle azioni da svolgere può essere la proposta di una modifica legislativa²⁴.

4.3. La struttura del questionario del PART

Forse è utile dare uno sguardo anche alla *struttura* del questionario di cui si compone il PART, senza entrare negli aspetti tecnici delle valutazioni (che tuttavia costituiscono la parte sostanziale del sistema di valutazione rappresentato)

Il questionario del PART è costituito da una serie di quesiti che si riferiscono a *differenti aspetti* delle prestazioni del programma, raccolti in *quattro sezioni*. Esse sono:

1. *scopo e progetto del programma*, per accertare se scopo e progetto sono chiari e validi;
2. *pianificazione strategica*, per valutare se il programma ha indicatori e traguardi sia annuali sia a lungo termine;

3. *gestione del programma*, per dare un voto alla gestione compreso l'aspetto finanziario e la ricerca di progressi;
4. *risultati e rendicontazione* per valutare i risultati, sia in base agli indicatori e traguardi visti nella sezione pianificazione strategica ,sia con altri strumenti.

Ripetiamo quanto già detto che ogni domanda richiede una chiara spiegazione della domanda e citazioni a supporto di rilevante evidenza, come informazioni sulle prestazioni dell'agenzia, valutazioni indipendenti, e informazioni finanziarie.

E che le risposte devono essere basate sull'evidenza [*evidence-based*]. Le risposte devono basarsi su fatti e non su impressioni o affermazioni generiche.

I quesiti contenuti nel questionario del PART sono ordinati pertanto secondo la suddetta struttura e si riferiscono a *differenti aspetti* delle prestazioni del programma, raccolti appunto nelle quattro sezioni²⁵.

4.4. Il sistema di punteggio

Secondo la Guida dell'OMB per ciascun quesito devono essere fornite chiare spiegazioni della risposta. E devono essere adottate *prove*, come dati di prestazioni, valutazioni indipendenti e dati finanziari. Ai quesiti di ogni sezione sono attribuiti uguali punti che totalizzano 100 per l'intera sezione.

I punteggi possono anche essere variati per enfatizzare l'importanza di alcuni fattori del programma, ma ciò deve essere fatto *prima di iniziare a rispondere ai quesiti*. Se si ritiene che un quesito non ha rilevanza per il programma, la risposta è *non applicabile* ed al quesito va assegnato un punteggio zero.

Per i quesiti della quarta sezione le risposte possono anche essere *in piccola misura* o *in larga misura*.

Ai quesiti di ogni sezione sono attribuiti uguali punti che totalizzano 100 per l'intera sezione.²⁶

Al punteggio complessivo di ogni sezione viene attribuito un *peso* percentuale:

- scopo e progetto, 20%;
- pianificazione, 10%;
- gestione, 20%;
- risultati, 50%.

Pesando e sommando i punteggi delle quattro sezioni si ottiene il punteggio complessivo. Da esso si passa ad una classificazione qualitativa secondo lo schema seguente

<i>Classificazione</i>	<i>Punteggio</i>
Efficace	85-100
Moderatamente efficace	70-84
Adeguate	50-69
Inefficace	0-49

Indipendentemente dal punteggio complessivo, quando il programma non ha indicatori accettabili, sia annuali che a lungo termine, o manca di riferimenti iniziali e dati di prestazione che mostrino come si comporta, esso riceve la classificazione *risultati non dimostrati*.

Il PART ha importanza fondamentale per l'integrazione fra bilancio e prestazioni poiché pone attenzione sui risultati. Per ottenere dal PART un'alta valutazione un programma deve basare la gestione sui dati di prestazione, giustificare le richieste di risorse con i risultati che ritiene di ottenere e migliorare continuamente l'efficienza.

4.5. Individuazione dell'oggetto della analisi

Per prima cosa occorre determinare l'unità da analizzare, cioè il *programma*. Per far ciò, ci si riferisce alla struttura del bilancio. Sebbene la struttura di bilancio non sempre individui chiaramente tutti i programmi, spesso essa ed i documenti associati costituiscono un inventario dei programmi dell'ente.

Le unità di analisi corrispondono spesso al livello a cui sono effettuate le decisioni di bilancio e l'allocazione delle risorse.

Un'unità di analisi può anche essere un insieme di programmi o di attività che sono gestiti come un'entità unica o hanno chiari obiettivi comuni e sono così interdipendenti che non ha senso esaminarli separatamente.

Per esempio molti programmi del Dipartimento della Salute e dell'Amministrazione dei servizi per gli anziani sono stati aggruppati ai fini del PART. Questi programmi erogano contributi per assistere gli anziani e permettere loro di permanere nella propria abitazione, piuttosto che trasferirsi in case di riposo. Spesso un individuo riceve più sovvenzioni e grazie ad esse riesce a restare a casa propria. I servizi sono così correlati che valutare tutti i programmi insieme fornisce dati più significativi per stimare e migliorare le prestazioni.

Comunque bisogna porre attenzione nell'aggregare programmi con comuni obiettivi ma gestiti in modo diverso, perché il PART potrebbe non evidenziare tale differenza.

Per decidere se combinare più programmi dalla medesima o di diverse agenzie valgono i criteri esposti di seguito.

- I programmi devono condividere uno scopo comune.; sono da prendere in considerazione le caratteristiche dei destinatari, la popolazione di riferimento, i percettori delle sovvenzioni, etc.
- I programmi devono essere progettati e amministrati in modo simile, Per esempio i programmi dovrebbero avere in comune il ruolo del responsabile della sovvenzione, il tipo di sovvenzione, la struttura del beneficio, i controlli, la raccolta dei dati e/o il collegamento con le misure di prestazione.

- Dato che uno scopo della valutazione è raccogliere informazioni utili al processo di bilancio, l'accorpamento dei programmi deve essere correlato alle decisioni di bilancio. Ciò non significa necessariamente che i programmi debbano essere correlati nel bilancio (cioè afferire al medesimo capitolo), ma che vengano gestiti come una singola unità. Se, però, i programmi non sono allineati nella struttura di bilancio, le documentazioni (*justification*) allegate devono evidenziare il loro collegamento.
- I programmi dovrebbero afferire a simili obiettivi di risultato a lungo termine. Le conclusioni e raccomandazioni sulle prestazioni dovrebbero essere valide per ciascun programma.

Quando il PART abbraccia programmi multipli, ciascun programma deve essere valutato per ogni quesito. La risposta ad un quesito sarà Sì se è tale per ciascuno dei programmi a meno che si dimostri che il quesito non è applicabile ad uno specifico programma; ed è dotato di indicatori di risultato sia a lungo termine sia annuali; in caso di indicatori condivisi, deve essere dimostrato il contributo dato da ciascun programma²⁷.

4.6. I diversi tipi di programma

Sebbene la maggior parte dei quesiti valgano per qualsiasi programma, ve ne sono alcuni che si riferiscono solo a particolari tipi di programma. Per questo motivo i programmi sono classificati in *sette categorie*.

1. Programmi federali diretti

Programmi i cui servizi sono espliciti principalmente da dipendenti governativi, come, ad esempio, il programma dei servizi consolari.

2. Block/Formula Grant Programs (BF)

Programmi, stabiliti da leggi, che erogano sovvenzioni a stati, governi locali e tribali ed altre entità, con indicazioni generali sul loro impiego

3. Competitive Grant Programs (CO)

Programmi che erogano sovvenzioni a stati, governi locali e tribali, in base ad una graduatoria, in quanto le somme sono limitate e gli aspiranti molti

4. Programmi normativi (RG)

Programmi che sanciscono leggi o politiche o stabiliscono procedure o prescrizioni pratiche

5. Programmi per l'acquisizione di beni capitali e di servizi (CA)

Programmi il cui obiettivo è lo sviluppo e l'acquisizione di beni (terreni, infrastrutture e proprietà intellettuali) o l'acquisto di servizi (manutenzione, tecnologie informatiche, etc.).

6. Programmi di credito (CR)

Programmi che forniscono sostegno tramite prestiti e garanzie sui prestiti.

7. Programmi di ricerca e sviluppo (R&D)

Programmi il cui obiettivo è la creazione di conoscenza o la sua applicazione alla creazione di sistemi, metodi, materiali o tecnologie.

Vi possono essere programmi che rientrano in più di una delle suesposte categorie. In questo caso la categoria che meglio riflette le funzioni essenziali del programma va assunta come categoria principale e tutti i quesiti suoi propri vanno considerati; inoltre occorre rispondere anche ai quesiti che si riferiscono ad altre categorie, secondo le indicazioni riportate nella guida per l'impiego del PART diffusa nel corrente anno 2006 dall'OMB²⁸.

5. Il questionario del PART

5.1. Il questionario

Seguendo tale guida, riportiamo nel **Riquadro 3** i quesiti delle quattro sezioni e le relative istruzioni, limitandoci ai soli quesiti validi per qualsiasi tipo di programma.

5.2. La sequenza temporale delle operazioni del PART

Credo che sia anche molto interessante dare una occhiata al processo del PART inteso come scadenze procedurali nei tempi amministrativi. Traduco nel **Riquadro 4**, la sequenza temporale delle operazioni del PART.

Un altro aspetto dei PART da conoscere in via approssimativa è quello relativo al modo in cui si articolano nel processo i partecipanti stessi. Infatti il PART è un processo cooperativo che coinvolge i partecipanti sia delle agenzie che dell'OMB. Le agenzie contribuiscono con una grande varietà di personale – sottolinea la Guida – che provengono sia dai programmi che devono essere valutati sia dagli Uffici centrali dei Dipartimenti. Questi in particolare includono:

- uno *staff di programma* che lavora alle operazioni giorno-per-giorno;
- lo *staff del Bilancio* che lavora alle richieste e alle giustificazioni delle risorse;
- lo *staff “Programmazione/prestazione” [Planning/performance]* che lavora al “monitoraggio” dei risultati e degli effetti dei programmi.

Il primario contatto dell'OMB, sarà l' “esaminatore del programma” [*Program examiner*]. Altre persone dello staff OMB possono partecipare all'occorrenza, incluso l' “Office per le questioni di informazione e di regolamentazione” (OIRA) e l'Office per le Gestioni finanziarie federali (OFFM) , etc.

Riquadro 3.

Quesiti sulle cui risposte si basa il PART, e istruzioni dell'OMB per le risposte da parte delle Agenzie

1. I quesiti sullo scopo e il programma

La prima sezione di quesiti riguarda la chiarezza dello scopo del programma e la solidità del progetto. Considera fattori che il programma o l'agenzia non controllano direttamente, ma che sono entro la loro sfera d'influenza, come legislazione e fattori di mercato.

I programmi, in genere, devono essere progettati o per risolvere questioni di efficienza come quelle riguardanti beni pubblici o esternalità, o per perseguire obiettivi distributivi, come assistere le famiglie a basso reddito nel modo meno costoso e più efficiente. Una chiara comprensione dello scopo del programma è essenziale per fissare obiettivi, indicatori e traguardi, mantenerli a fuoco e gestire il programma. I documenti e le prove su cui basare le risposte di questa sezione sono le autorizzazioni legislative, la descrizione del programma nel *Catalog of Federal Domestic Assistance*(CFDA)²⁹, i piani strategici dell'agenzia, i piani di prestazioni/bilanci di prestazioni ed altri rapporti dell'agenzia.

Le possibili risposte sono *si* o *no*. Deficienze progettuali dovute alla legislazione devono essere considerate e comprovate e sono motivo di risposta negativa.

Per i programmi R&D molte delle domande di questa sezione servono a valutare la rilevanza del programma, una delle tre caratteristiche fondamentali per gli investimenti in ricerca e sviluppo.³⁰

Quesiti:

1.1.Lo scopo del programma è chiaro?

Fine: determinare se il programma ha uno scopo ben definito. Lo scopo è essenziale per la determinazione di indicatori e traguardi utili.

Risposta *si*: occorre spiegare chiaramente e provare che lo scopo è chiaro e non ambiguo; si può considerare anche se lo scopo può essere espresso succintamente.

Risposta *no*: dovrà essere data se il programma ha obiettivi multipli confliggenti

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove: possono comprendere una descrizione dello scopo e degli obiettivi che lo attuano desunta dalla legislazione che autorizza il programma, documentazione del programma o dichiarazione di missione.

1.2.Il programma affronta uno specifico problema, interesse o bisogno esistente?

Fine: determinare se il programma affronta uno specifico problema, interesse o bisogno che può essere chiaramente definito e sussiste al momento.

Risposta *si*: occorre spiegare chiaramente e provare che:

esiste un problema, interesse o bisogno rilevante e chiaramente definito ed il programma è indirizzato ad esso;

il problema al momento sussiste.

[Segue Riquadro .3/2]

Occorre descrivere il problema, interesse o bisogno che il programma affronta. Per esempio si potrebbe indicare che il programma affronta una specifica carenza del mercato.

Risposta no: dovrà essere data se il programma non è chiaramente necessario.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove: rilevante documentazione dell'esistenza del problema, interesse o bisogno. Per esempio, con riferimento ad un programma che assiste le persone prive di assicurazione sanitaria, la documentazione potrebbe indicare il numero ed il livello di reddito delle persone non assicurate.

Un programma può ricevere un sì al quesito 1.1 e un no al quesito 1,2 e viceversa.

1.3 Il programma non è ridondante o duplicazione di alcun altra attività pubblica o privata?

Fine: determinare se il programma copre un ruolo unico o, invece, è un'inutile duplicazione o, addirittura è in concorrenza con altri programmi federali o non federali.

Risposta sì: occorre spiegare chiaramente e provare che il programma non si sovrappone eccessivamente con altre attività federali e non federali, incluse quelle degli stati, dei governi locali del settore privato e nonprofit.

Si può evidenziare che il programma serve una popolazione non servita da altri programmi o che non esiste un programma simile a livello federale, statale, locale o nel settore privato.

Programmi simili possono ricevere un sì se i costi fissi sono bassi e la concorrenza benefica (e.g. laboratori multipli) o se è il caso di applicare più metodi di fornitura del servizio (e.g. contributi per le attività di base e sovvenzioni per progetti dimostrativi). Inoltre, il rigore delle prove per ricevere un sì deve essere più elevato nel caso di programmi federali che si sovrappongono piuttosto che nel caso di un programma federale che si sovrappone ad un programma dello stato, del governo locale o privato.

Risposta no: dovrà essere data quando più programmi affrontano il medesimo problema, interesse o bisogno, senza riguardo alle dimensioni e storia dei programmi. Per programmi che si sovrappongono parzialmente, un no dovrà essere dato quando gli aspetti essenziali del programma, come scopo, destinatari o meccanismi sono duplicati. Se due programmi, uno grande ed uno piccolo, si sovrappongono in modo significativo ambedue avranno un no.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Esempi. Due programmi federali che affrontano bisogni formativi sostanzialmente simili dovranno raggiungere elevati standard per avere una risposta positiva. Al contrario, risposta positiva può essere data ad un programma federale che fornisce cure mediche ai poveri in tutta la nazione, anche se vi sono molti programmi dei governi locali o privati con il medesimo obiettivo. Il criterio guida è se i limiti delle prestazioni degli altri programmi sono tali da giustificare un programma federale e se il programma federale è progettato in modo di poter coesistere senza problemi con i programmi non federali.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di credito e di R&D vi sono alcune specifiche considerazioni.

Un programma di credito, per meritare un sì dovrebbe provare l'esistenza di un problema di mercato per cui molti elementi della popolazione di riferimento, meritevoli di credito, non possono ottenerlo da privati o da altri programmi federali, statali o di enti locali.

Per i programmi R&D un certo grado di duplicazione è accettabile, se è ben giustificato e vi è buon coordinamento. Un sì richiede giustificazione che il programma fornisce ulteriore valore, oltre quello di ogni altra attività simile della medesima agenzia, di altre agenzie degli enti governativi, federali, statali o locali o del settore privato e nonprofit. In primo luogo, pertanto occorre individuare con attenzione le attività simili passate o presenti.

[Segue Riquadro .3/3]

Prove. Occorre identificare i programmi duplicati ed i loro costi totali e descrivere le attività da essi sostenute che affrontano con metodi simili problemi simili a quelli affrontati dal programma in esame. Le prove possono includere dichiarazioni documentate degli obiettivi e delle attività del programma, rapporti e prodotti di altri programmi e le reazioni degli stakeholder. Per identificare i programmi duplicati ci si può riferire al CFDA.

1.4. Il progetto del programma è privo di difetti che possono limitarne l'efficienza e l'efficacia?

Fine: determinare se vi sono gravi difetti di progetto che limitino l'efficienza e l'efficacia del programma.

Risposta si: : occorre spiegare chiaramente e provare che:

il programma è privo di difetti che gli impediscano di raggiungere i suoi obiettivi e traguardi;

sussistono robuste prove che un diverso meccanismo sarebbe meno efficiente ed efficace nel raggiungere lo scopo desiderato.

Occorre valutare se il governo potrebbe raggiungere lo stesso o migliore risultato con minore impiego di risorse tramite un diverso meccanismo. Per esempio, un programma normativo per la protezione civile potrebbe essere meno efficace di un programma di sovvenzione. Occorre analizzare se la struttura del programma continua ad avere senso al mutare delle condizioni esterne (per esempio cambiamenti sociali o nel livello di rischio).

Si potrebbe anche esaminare se il programma estenderebbe i suoi impatti acquisendo risorse anche da altre fonti.

Risposta no. Diversamente da altri quesiti che richiedono prove per giustificare una risposta affermativa, in questo caso occorrono prove per giustificare una risposta negativa. Se non vi sono prove che un approccio o meccanismo diverso sarebbe più efficace o efficiente, al mutare delle condizioni esterne, il programma merita un si.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di credito, quelli normativi e quelli di acquisizioni di beni capitali e di servizi vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i programmi di credito ulteriori considerazioni riguardano gli incentivi previsti nel programma per i contraenti i prestiti e per i partner privati (per esempio i creditori nei programmi di garanzia). Un programma ben progettato dovrebbe prevedere incentivi e monitorare il meccanismo per indurre i contraenti a rifondere il debito alle scadenze fissate e per motivare i partner privati ad utilizzare la propria esperienza per ridurre i rischi del governo e migliorare l'efficacia del programma.

Per i programmi normativi, la risposta è no se essi non massimizzano il beneficio netto.

Per i programmi di acquisizione di beni capitali e servizi, la risposta si richiede, in aggiunta ai criteri generali, che il programma sia sostenuto da un'ideale struttura di gestione dei beni capitali in linea con i principi e le tecniche di un'efficace programmazione dei capitali. Essa deve avere chiare linee di autorità e responsabilità nella gestione dei beni capitali.

Prove. Le prove dell'efficienza del progetto possono comprendere valutazioni del programma, studi sull'efficacia economica che confrontino altri meccanismi (e.g. programmi di sovvenzione o normativi) con quello in esame (e.g. programma diretto federale), Sono anche utili prove sui benefici e costi dell'attività.

Prove per determinare se la soglia³¹ per la programmazione dei beni capitali è stata raggiunta possono comprendere documentazione delle politiche di programmazione capitale dell'agenzia o ente, direttive, istruzioni ed attribuzione di autorità e responsabilità al personale e alle unità dell'organizzazione.

Si noti che se i difetti di progetto riguardano la determinazione delle risorse ed il programma riceve un no al quesito 1.5 non è corretto dare risposta negativa anche a questo quesito 1.4. Ovviamente se il programma a più di un grave difetto (compresa la determinazione delle risorse), esso deve ricevere no ai quesiti 1.4 e 1.5.

[Segue Riquadro .3/4]

1.5. Le risorse impiegate saranno rivolte direttamente allo scopo del programma e raggiungeranno i desiderati beneficiari?

Fine: determinare se secondo il progetto

le risorse verranno usate in maniera da sostenere direttamente ed efficientemente lo scopo del programma

le risorse o i risultati del programma raggiungeranno i voluti beneficiari efficientemente

saranno evitati benefici non voluti.

“Benefici” possono essere sia i risultati del programma, sia azioni dirette di assistenza come sovvenzioni. “Beneficiari” sono coloro che fruiscono dei risultati favorevoli del programma. “raggiungere” indica la distribuzione dei benefici del programma (risultati, sovvenzioni, etc.).

Diversamente dal quesito 1.4 che è rivolto all’esame di soluzioni alternative per conseguire gli obiettivi del programma, qui si chiede se le risorse, nel programma in esame, sono orientate verso l’effettivo conseguimento dello scopo del programma.

Risposta si: : occorre spiegare chiaramente e provare che:

il progetto del programma assicura che le risorse sono impiegate direttamente ed efficacemente per ottenere lo scopo del programma;

il programma è strutturato in modo che le risorse o i risultati del programma raggiungano i desiderati beneficiari;

il programma può dimostrare che sono stati identificati i giusti beneficiari;

le attività che si sarebbero attuate in assenza del programma non vengono finanziate (o ricevono solo il livello di fondi loro garantito).

L’accelerazione di attività dovuta a finanziamenti federali può essere motivo per un si, ma deve essere provato che l’accelerazione giustifica la sovvenzione. L’accelerazione di un’attività che accresce i profitti di un’azienda -e che essa avrebbe o potrebbe aver intrapreso alla fine senza sussidi- in genere non qualifica per un si, a meno che non vengano da essa benefici significativi (i. e. sociali).

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

anche essi, ricevere un no.

2. I quesiti sulla pianificazione dei programmi, la fissazione delle priorità e l’allocazione delle risorse

I quesiti della seconda sezione pongono l’attenzione sulla pianificazione dei programmi , la fissazione delle priorità e l’allocazione delle risorse. Tra gli elementi chiave è compreso valutare se il programma dispone di un limitato numero di indicatori con traguardi ambiziosi ma raggiungibili per assicurare che pianificazione, gestione e preventivazione rispettino i principi della pianificazione strategica. La documentazione e le prove per rispondere ai quesiti comprendono documenti della pianificazione strategica, piani/bilanci di prestazione e rapporti dell’agenzia, rapporti e documenti dei partner del programma, piani di valutazione ed altri documenti del programma.

Le risposte possibili sono *si* e *no*, in qualche caso anche *non applicabile*. Mentre si riconosce che alcuni programmi possono avere maggiori difficoltà di altri nello stabilire traguardi quantitativi, i programmi devono essere dotati di metodi appropriati e significativi per dimostrare i risultati. L’OMB e le agenzie devono lavorare insieme per sviluppare approcci per i programmi dove è difficile identificare misure quantitative e dove sono appropriate revisioni qualitative da parte di esperti o altre valutazioni.

Per i programmi R&D molti dei quesiti di questa sezione riguardano i criteri specifici degli investimenti R&D³². Gli esempi:

[Segue Riquadro .3/5]

2.1 Il programma ha un limitato numero di indicatori a lungo termine orientati ai risultati e rispecchianti lo scopo del programma?

Fine: determinare se il programma dispone di indicatori a lungo termine per guidare la gestione ed il bilancio e sostenere i risultati e la responsabilizzazione, secondo le prescrizioni del PART e della GPRA. Il quesito è rivolto a valutare se gli indicatori sono significativi ed esprimono gli aspetti più importanti dello scopo del programma e i corrispondenti obiettivi strategici.

Risposta SI: occorre spiegare chiaramente e provare che il programma ha due o tre specifici indicatori di risultato a lungo termine, facilmente comprensibili che sostengano direttamente e significativamente lo scopo del programma. Lungo termine significa un periodo lungo, relativamente alla natura del programma, come 4-10 anni ed in linea con i tempi assunti per gli obiettivi strategici nel piano strategico dell'agenzia.

Gli indicatori devono essere diretti ai risultati, sebbene in qualche caso indicatori di prodotto possono essere ammessi. Gli indicatori possono essere quelli formulati in applicazione della GPRA, purchè soddisfino le prescrizioni della guida³³. Altrimenti l'OMB e le agenzie dovranno rivedere gli indicatori per soddisfare le prescrizioni sia della GPRA sia del PART. Una risposta positiva può essere data anche quando l'OMB e l'agenzia si sono accordati su un limitato numero di indicatori a lungo termine da inserire nel 2008 nel piano strategico o nel piano/bilancio di prestazioni, se questi indicatori sono inclusi nel PART.

Cambiamenti significativi nel piano strategico possono richiedere la consultazione degli *stakeholder*.

Indicatori di prodotto possono meritare una risposta *si* se il programma può addurre solide giustificazioni per non adottare indicatori di risultato. Quando si adottano indicatori di prodotto, il programma deve mostrare chiaramente che essi riflettono il progresso verso i risultati desiderati. La giustificazione per non adottare indicatori di risultato e la spiegazione di come gli indicatori di prodotto mostrino il progresso verso i risultati desiderati devono essere chiaramente espone nelle sezioni dedicate alle spiegazioni e/o alle prove.

Risposta No. Risposta negativa deve essere data per indicatori a lungo termine che non si riferiscono in modo significativo allo scopo del programma o sono, senza necessità e senza giustificazione, indirizzati ai prodotti. La risposta negativa non compete ai programmi che hanno troppi indicatori, se ne sono identificati alcuni di alta priorità che rappresentano importanti aspetti del programma. Un *no* deve essere dato se l'OMB e l'agenzia non hanno raggiunto un accordo su indicatori che soddisfino le prescrizioni del PART.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Esempi. Un programma che è esclusivamente rivolto a eseguire applicazioni e non può definire un indicatore di risultato quantificabile può impiegare indicatori di prodotto che esprimano l'incremento dell'accuratezza e della tempestività nella fornitura del servizio. Un esempio di indicatore a lungo termine inaccettabile è un programma per gli alloggi che propone come indicatore il numero di unità abitative costruite. Questo indicatore è inaccettabile perché il programma deve favorire il progresso verso i risultati (e.g. l'aumento della percentuale di cittadini proprietari della propria casa, l'aumento di soluzioni abitative eque nelle comunità a basso reddito).

Prove. Le prove comprenderanno o gli indicatori previsti per il programma nei documenti della GPRA o altri documenti del programma, oppure quelli concordati con OMB da includere nei documenti del 2008. In caso di nuovi indicatori, se i traguardi ed i valori di riferimento non sono definiti, deve essere concordato tra agenzia e OMB un piano per la loro misurazione (cadenze temporali, metodi di raccolta dei dati, ufficio e/o personale responsabile).

2.2 Il programma ha traguardi e scadenze ambiziose per i propri indicatori a lungo termine?

Fine: determinare se il programma ha quantificato traguardi e scadenze ambiziosi ma realistici per gli indicatori a lungo termine.

il programma ha traguardi specifici quantificati per gli indicatori considerati nel quesito 2.1 (dove i traguardi non sono quantitativi, essi devono comunque essere accertabili, per esempio tramite una verifica o una valutazione altamente positiva da parte di esperti);

il programma ha chiare valori di riferimento³⁴ da cui misurare i traguardi e le prestazioni per gli indicatori di risultato;

[Segue Riquadro 3/6]

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare che:

il programma ha valori di riferimento per gli indicatori di prodotto;

tutti i traguardi e le scadenze sono ambiziosi, cioè posti ad un livello che spinge a continui miglioramenti entro l'efficienza raggiungibile;

quando è importante, il programma deve definire un traguardo finale.

Risposta No. E' appropriata se per gli indicatori chiave non vi sono traguardi o scadenze quantificate o se traguardi e scadenze non sono ambiziosi. E' anche appropriata dove non sono stati stabiliti i richiesti valori di riferimento.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Collegamenti fra i quesiti. Se il programma ha avuto un *no* per il quesito 2.1 deve avere un *no* anche per questo quesito.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di R&D vi sono alcune specifiche considerazioni.

Una risposta *si* comporta che il programma preveda obiettivi realizzati dopo molti anni. Dove applicabile, il programma deve prevedere un calendario con pietre miliari annuali, evidenziando ogni modifica del calendario precedente. Deve essere indicato quali risultati rappresentino un programma di minima efficacia e quali un programma di successo.

Prove comprenderanno i traguardi riportati nei documenti relativi al GPRA o in altri documenti del programma, oppure quelli concordati con OMB da inserire nei documenti GPRA del 2008.

2.3 Ha il programma un limitato numero di specifici indicatori annuali di prestazione che possono dimostrare il progresso verso il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine?

Fine: determinare se è stato identificato un limitato numero di indicatori annuali di prestazione che si riferiscono direttamente agli obiettivi a lungo termine considerati dai quesiti 2.1 e 2.2. Gli indicatori devono essere collegati logicamente agli obiettivi a lungo termine in modo che possano dimostrare il progresso verso di essi.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare che:

è stato fissato per il programma un limitato numero di indicatori annuali di prestazione discreti, quantificabili e misurabili;

gli indicatori annuali di prestazione misurano adeguatamente il progresso del programma verso il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine considerati dai quesiti 2.1 e 2.2. Deve essere spiegato chiaramente come i risultati servano a raggiungere gli obiettivi a lungo termine;

gli indicatori annuali di prestazione sono indirizzati ai risultati; gli indicatori possono essere rivolti ai prodotti se è possibile giustificare l'incapacità di definire soddisfacenti e quantificabili indicatori di risultato; la giustificazione per non adottare indicatori di risultato e la spiegazione di come gli indicatori di prodotto mostrino il progresso verso i risultati desiderati devono essere chiaramente esposte nelle sezioni dedicate alle spiegazioni e/o alle prove.

Gli indicatori annuali di prestazione possono esser quelli scelti per soddisfare le prescrizioni della GPRA, se rispettano i criteri esposti sopra.

Risposta No. Deve essere data se l'agenzia e l'OMB non hanno raggiunto un accordo sugli indicatori che rispettino le prescrizioni del PART.

Tra gli indicatori annuali del PART il programma deve avere almeno un indicatore di efficienza. I criteri per gli indicatori di efficienza sono esposti nel quesito 3.4.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Collegamenti fra i quesiti. Se la risposta al quesito 2.1 è stata negativa, per avere risposta positiva a questo quesito si deve spiegare come gli obiettivi annuali contribuiscano ai risultati a lungo termine desiderati ed allo scopo del programma.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di sovvenzione, quelli R&D e quelli di acquisizioni di beni capitali e di servizi vi sono alcune ulteriori considerazioni.

[Segue Riquadro .3/7]

Per i *Block Grant Programs* che sostengono molte finalità e permettono agli organismi sovvenzionati di stabilire le proprie priorità, possono essere assunti, se non ve ne sono di migliori, indicatori che misurano il conseguimento degli obiettivi di tali organismi o l'estensione con cui raggiungono la popolazione.

Per i programmi R&D un *si* richiede che il programma abbia indicatori annuali di prestazione per mostrare come il programma può incrementare le conoscenze scientifiche e le loro applicazioni. Per i programmi pluriennali gli indicatori annuali devono legarsi alle pietre miliari di lungo periodo. Qualche programma della ricerca di base può non essere in grado di definire risultati annuali ed indicatori di efficienza significativi. In tal caso questi programmi possono impiegare indicatori legati al processo (vedere il quesito 3.4), se il programma può chiarire come questi processi sono diretti verso gli obiettivi a lungo termine. L'OMB studierà con l'agenzia indicatori appropriati.

Per i programmi di acquisizioni di beni capitali e di servizi una risposta positiva richiede che, in aggiunta ai criteri generali, gli indicatori annuali di prestazione ne comprendano alcuni sufficienti a mostrare il rispetto di costi, scadenze e prestazioni dell'acquisizione di beni previsti dal programma.

Prove. Le prove comprenderanno gli indicatori annuali stabiliti nel piano/bilancio di prestazioni del GPRA o altri documenti del programma, oppure nuovi indicatori concordati con OMB, da inserire nel piano/bilancio del 2008. Le prove per i programmi di acquisizione comprendono documenti di lavoro dell'agenzia su acquisizioni e gestione del programma, indicatori di prestazione dei contratti e loro valori, operazioni effettuate.

2.4. Il programma per gli indicatori annuali ha valori di riferimento e traguardi ambiziosi?

Fine: determinare se il programma ha valori di riferimento e traguardi quantificati, ambiziosi ma realistici per gli indicatori annuali.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare che:

per la maggior parte degli indicatori annuali trattati nel quesito 2.3 sono stati fissati valori di riferimento;

per la maggior parte degli indicatori annuali trattati nel quesito 2.3 sono stati fissati specifici traguardi annuali,

per la maggior parte degli indicatori annuali in quasi tutti i casi, quantificati. i traguardi forniscono specifici valori con cui paragonare le prestazioni;

tutti i traguardi sono ragionevoli ma ambiziosi.- cioè, devono essere fissati ad un livello tale che assicurino continuo miglioramento ed efficienza.

Risposta No. Deve essere data se per la maggior parte degli indicatori non sono dati traguardi quantificati e scadenze, o se i traguardi non sono ambiziosi.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Collegamenti fra i quesiti. Se la risposta al quesito 2.3 è stata negativa, deve essere negativa anche la risposta a questo quesito.

Prove. Le prove comprenderanno i traguardi stabiliti nel piano/bilancio di prestazioni del GPRA o altri documenti del programma, oppure nuovi traguardi concordati con OMB, da inserire nel piano/bilancio del 2008.

2.5 Tutti i partner collaborano per il conseguimento degli obiettivi annuali ed a lungo termine?

Fine: determinare se i partner contribuiscono con la loro attività al conseguimento degli obiettivi annuali e a lungo termine,

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare che:

i partner sostengono gli obiettivi complessivi del programma;

i partner misurano le proprie prestazioni e relazionano sul come esse contribuiscano a raggiungere gli obiettivi del programma.

Esempio. L'esempio più ovvio di partner è un ente che riceve fondi del programma. Un programma richiedente che tutti gli accordi di sovvenzione e tutti i contratti comprendano indicatori di prestazione rivolti al conseguimento degli obiettivi e che essi siano monitorati riceverà un *si*.

Un programma non sempre può controllare le attività dei propri partner, ma può influenzarla tramite una varietà di meccanismi. Se il programma non collega le attività dei partner agli obiettivi tramite prescrizioni sulle prestazioni o altri mezzi, la risposta deve essere *no*.

[Segue Riquadro 3/8]

Non applicabile è la risposta nel caso che il programma non abbia partner,

Collegamenti fra i quesiti. Se i quesiti 2.1 e 2.3 hanno risposta negativa anche questo quesito deve avere risposta negativa.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi normativi e quelli che sovvenzionano la ricerca di base vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i programmi normativi, tutte le entità soggette alle norme non sono necessariamente partner.

Per i programmi che sovvenzionano la ricerca di base, la risposta è *si* se sono fissati esplicitamente gli obiettivi e le domande di sovvenzione e i rapporti di avanzamento forniscono al gestore del programma sufficienti mezzi per stimare le prestazioni e la continua rilevanza,

Prove. Le prove possono comprendere contratti ed altri documenti che legano le prestazioni agli obiettivi del programma, e altre procedure per spingere i partner a curare, misurare e riferire le prestazioni collegate agli obiettivi del programma.

2.6. Valutazioni indipendenti di prospettiva e qualità sufficiente sono condotte su base regolare, o quando necessario, per sostenere il miglioramento del programma e stimare l'efficacia e la rilevanza per il problema, interesse o bisogno?

Fine: assicurare che vengano condotte valutazioni non influenzate su base regolare, o quando occorre, per riempire i vuoti di informazioni sulle prestazioni. Queste valutazioni dovrebbero essere svolte sotto una prospettiva sufficientemente ampia da migliorare la pianificazione per quel che riguarda l'efficacia del programma.

Per i programmi R&D questo quesito è di importanza basilare per il rispetto dei criteri degli investimenti R&D³⁵.

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare che:

il programma deve essere assoggettato a valutazioni che godano dei seguenti requisiti:

alta qualità,

prospettiva sufficientemente larga,

assenza di influenze, esecuzione su basi regolari per sostenere il miglioramento del programma.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Data l'incertezza del significato del termine valutazione, chiariamo che tutti i programmi dovrebbero essere assoggettati a valutazioni che rispondano ai seguenti criteri di qualità, prospettiva e indipendenza.

Qualità. Le valutazioni devono essere abbastanza rigorose da fornire informazioni sulla efficacia del programma. Per programmi che forniscono o impiegano una varietà di servizi ed approcci, le valutazioni devono fornire informazioni sull'efficacia dei vari servizi ed approcci. Per ricevere un *si* le agenzie devono dimostrare di avere scelto e applicato metodi di valutazione che forniscono le più rigorose prove che l'efficacia del programma è adeguata e raggiungibile. Questo criterio può considerarsi rispettato se l'agenzia e l'OMB determinano che il programma sta mettendo a punto nuovi approcci valutativi che entro una futura precisa data forniranno le prove più rigorose.

Il più significativo aspetto dell'efficacia del programma è l'impatto-il risultato che senza l'azione del programma non si verificherebbe. Per misurare l'efficacia sono disponibili numerose metodologie valutative. Alcune, come le prove di controllo casuali, sono particolarmente adatte a misurare gli impatti. Comunque questi studi non sono adatti e fattibili per ogni programma e una varietà di metodi di valutazione sono da prendersi in considerazione. Altri tipi di valutazione, compresi studi quasi sperimentali ben progettati, possono dare utili informazioni sugli impatti di un programma e/o possono servire a comprendere come e perché il programma è efficace o inefficace e dovrebbero essere considerati nel decidere se rispondere *si* o *no*. Gli studi quasi sperimentali dovrebbero essere vagliati con attenzione, data la possibilità di conclusioni erranee.

[Riquadro 3/9]

Soprattutto: *le valutazioni devono essere adeguate al tipo ed alla dimensione del programma.* Le agenzie e l'OMB devono consultare esperti valutatori interni o esterni, secondo i casi, per la scelta e l'esame di valutazioni rigorose.

Per una risposta positiva occorre una breve descrizione del tipo di valutazione, comprese la metodologia e le ragioni per cui essa è sufficientemente rigorosa per fornire prova della efficacia del programma.

Prospettiva. Le valutazioni devono essere abbastanza comprensive da fornire informazioni sull'efficacia dell'intero programma e non solo su alcuni aspetti o su una selezione di applicazioni. Quando una valutazione comprensiva non è necessaria, poiché l'efficacia del programma è nota e di recente dimostrata, valutazioni che riempiono vuoti di conoscenza sulla efficacia del programma, possono meritare un *si*. In assenza di una singola valutazione di prospettiva abbastanza ampia, per dimostrare l'efficacia del programma si può impiegare un gruppo di valutazioni, purchè ciascuna di esse rispetti gli standard per qualità ed indipendenza ed il gruppo nel suo insieme rispetti lo standard per la prospettiva. Un programma può rispettare questo criterio, se l'agenzia e l'esaminatore determinano che le valutazioni esistenti sono inadeguate, ma il programma sta sviluppando un'adeguata valutazione da completarsi entro una specificata data.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi R&D vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Anche i programmi R&D devono essere sottoposti a revisioni indipendenti circa la rilevanza per l'agenzia, il campo scientifico o tecnologico o i clienti, oltre a valutare questioni relative alle prestazioni. Queste revisioni devono concludersi con rapporti che documentano i risultati e le raccomandazioni. Il cliente può essere un altro programma della medesima o di altra agenzia, un'iniziativa di collaborazione fra agenzie, un'azienda, un'organizzazione di un altro settore o di un'altra nazione. Oppure i programmi pubblici generali di interesse industriale possono impiegare la ripartizione dei costi industriali di programmi associati come indicatore di rilevanza per il mercato ed inserire l'industria nella pianificazione e nella determinazione delle priorità. Le revisioni devono essere rigorose, metodiche e critiche verso i metodi del programma, e i risultati ottenuti da altri con l'addestramento, l'esperienza e l'indipendenza necessari.

Indipendenza. Per essere indipendente, la valutazione deve essere condotta da parti non influenzate, libere da conflitti di interesse. Le valutazioni condotte dal programma stesso in genere non possono essere considerate indipendenti. Però, se il programma o l'agenzia ha affidato all'esterno la valutazione ad una parte terza, questo può qualificare la valutazione come sufficientemente indipendente. Le valutazioni condotte dall'ispettore generale dell'agenzia o da un suo ufficio di valutazione dei programmi sono da ritenersi indipendenti. Gli esaminatori di OMB ed il personale dell'agenzia determineranno se una specifica valutazione può essere considerata indipendente per questo quesito.

Per una risposta positiva, la spiegazione deve descrivere come la parte che conduce la valutazione non sia soggetta ad influenze e non abbia conflitti d'interesse col programma.

Frequenza. Senza aggiornamenti regolari, la valutazione del programma diviene meno rilevante, poiché le informazioni su cui era basata divengono vecchie. Quando i dati divengono vecchi, le valutazioni sono meno in grado di sostenere il miglioramento del programma. Per recepire il variare dell'impatto nel tempo, le valutazioni devono essere condotte su base ricorrente. Il periodo fra le valutazioni va scelto in base alle risorse e alle necessità del programma specifico, ma tutti i programmi devono disporre di piani per ripetere regolarmente le valutazioni a specifici intervalli.

Un programma può soddisfare questo criterio, se l'OMB e l'agenzia concordano che il programma sta svolgendo o sta per iniziare il un prossimo futuro una nuova valutazione del programma.

Per una risposta positiva un programma deve essere assoggettato a valutazioni che soddisfano tutti e quattro i criteri descritti sopra.

Prove. Devono comprendere un piano di valutazione del programma o un calendario delle valutazioni, documentazione descrittiva del tipo di valutazione, comprese prospettiva e qualità ed i criteri per la scelta di un valutatore indipendente,

[Segue Riquadro 3/10]

2.7 Le richieste di bilancio sono collegate al conseguimento degli obiettivi di prestazione annuali e a lungo termine e le risorse necessarie sono presentate nel bilancio del programma in modo completo e trasparente?

Fine: stabilire se i processi di pianificazione delle prestazioni e di pianificazione del bilancio sono integrati in modo che le decisioni sull'allocazione delle risorse riflettano i desiderati livelli di prestazione (dati i vincoli sulle risorse); gli effetti dei cambiamenti dei finanziamenti e di altre politiche sui risultati siano chiari.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito:

Il programma è dotato di un bilancio che stabilisce le relazioni fra le risorse ed i traguardi annuali e a lungo termine; per i programmi stabiliti per legge deve essere definita la relazioni fra modifiche legislative e prestazioni.

la presentazione del bilancio e delle prestazioni è integrata; questo chiarisce l'impatto delle politiche di finanziamento e delle decisioni legislative sulle prestazioni e prova che il mix richiesto di risorse e prestazioni permetterà di raggiungere gli obiettivi. Per esempio, dalle informazioni presentate si deve dedurre la risposta a domande come " se i finanziamenti aumentassero di X, i risultati di quanto aumenterebbero?"

Il programma deve riportare tutti i costi diretti e indiretti necessari per raggiungere i traguardi, comprendendo i costi generali, i pensionamenti ed altri costi che potrebbero essere inseriti altrove.

L'esclusione dai costi del programma di modesti quantitativi di servizi forniti dagli uffici centrali del dipartimento (e.g, Ufficio del Segretario) non sono motivo di risposta negativa. Comunque un programma che genera costi significativi che debbono essere affrontati da un altro programma dovrebbe esporre in bilancio tali costi, o, al minimo, esporli in chiare tavole che mostrino il costo pieno per ottenere i risultati.

Per una risposta positiva i programmi non stabiliti da leggi devono definire le relazioni tra livello di finanziamento e prestazioni, mentre quelli stabiliti da leggi devono spiegare la relazione fra cambi di politiche e livello di prestazioni.

Risposta No: sarà data ad un programma che non colleghi la pianificazione di bilancio alle prestazioni o alla pianificazione strategica.

Non applicabile. Se viene data questa risposta bisogna spiegare perché tutte le prescrizioni relative non si applicano al programma.

Esempi. Un programma energetico può generare effetti collaterali significativi che debbono essere mitigati da un altro programma. Il programma energetico dovrebbe riconoscere e mettere in conto i costi di mitigazione come parte del costo pieno per ottenere i propri obiettivi.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi la risposta si richiede, in aggiunta ai criteri generali, che il programma spieghi le relazioni tra le acquisizioni di beni e gli obiettivi complessivi del programma ed identifichi gli impatti dei cambiamenti nelle prestazioni del programma (e.g. l'effetto di un cambiamento nelle quantità acquisite).

Prove. Possono comprendere la spiegazione di come le richieste di bilancio supportino l'acquisizione dei traguardi. Possono comprendere le richieste di bilancio, i piani operativi ed altri documenti riportanti richieste di risorse. Le prove devono descrivere e citare documenti di bilancio che indichino chiaramente il costo pieno del conseguimento degli obiettivi, anche se alcuni di questi costi non appaiano tra i conti e le attività specifiche del programma. Possono comprendere anche una stima del bilancio di programma ,fatta dall'agenzia, che identifichi tutte le categorie di spesa in sufficiente dettaglio per dimostrare che tutti i costi rilevanti sono inclusi oppure un rapporto che mostri l'allocazione nel programma di tutti i costi generali.

[Segue Riquadro 3/11]

2.8. Il programma ha intrapreso azioni significative per correggere le deficienze della sua pianificazione strategica?

Fine: determinare se il programma è sulla giusta strada per correggere ogni deficienza di pianificazione identificata.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma ha operato per correggere i difetti di pianificazione strategica. Il quesito riguarda ogni deficienza, ma particolare enfasi va posta sui punti seguenti: se il programma adotta un limitato numero di ambiziosi obiettivi di prestazione a lungo termine ed un limitato numero di obiettivi di prestazione annuali che dimostrano il progresso verso quelli a lungo termine; se essi non sono già dotati di indicatori, traguardi, scadenze e valori di riferimento.

Risposta No. Un programma che non rivede i propri piani e non corregge le deficienze identificate merita un *no*.

Non applicabile. Può essere una risposta appropriata.

Prove. Possono comprendere la descrizione di come le deficienze nella pianificazione strategica sono identificate e corrette, con esempi di tali cambiamenti. Si dovrà allegare anche un calendario dell'applicazione di tali modifiche.

3. I quesiti sulla gestione del programma

Questa sezione verte su una quantità di elementi che esprimono se il programma è gestito in modo efficace per raggiungere gli obiettivi di prestazione. Le aree principali sono il controllo finanziario, la valutazione del miglioramento del programma, la raccolta dei dati di prestazione e la responsabilità dirigenziale. Inoltre sono esaminate anche aree di specifica importanza per i vari tipi di programma. I documenti e le prove che possono servire a rispondere ai quesiti di questa sezione comprendono documenti finanziari, rapporti del GAO, rapporti dell'Ispettore Generale, piani di prestazione, dati di esecuzione del bilancio, piani delle tecnologie informatiche e valutazioni indipendenti del programma.

Le risposte possibili sono *Si* e *No*, in qualche caso anche *non applicabile*.

Per i programmi R&D, alcuni quesiti riguardano gli aspetti *prospettivi* dei criteri di investimento R&D³⁶ riguardanti qualità e prestazioni del programma oltre a riguardare questioni di gestione generale del programma.

3.1 L'agenzia raccoglie regolarmente dati di prestazione tempestivi e credibili, compresi quelli provenienti dai partner chiave e li usa per gestire il programma e migliorare le prestazioni?

Fine: determinare se il programma raccoglie dati sulle prestazioni e le prestazioni dei suoi partner ed usa i dati per la gestione del programma, le decisioni sulle risorse e le prestazioni del programma.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma raccoglie regolarmente dati di prestazione di alta qualità collegati agli obiettivi del programma, compresi dati provenienti dai partner.

Il programma si serve di tali informazioni per aggiustare le priorità, allocare le risorse o compiere altre idonee azioni gestionali.

Il programma nello stimare il progresso sulle attività chiave, considera anche le prestazioni dei partner.

Il programma ha raccolto i dati di prestazione di riferimento necessari a fissare significativi ambiziosi traguardi.

I partner sono altre agenzie o intermediari responsabili per l'avanzamento di diversi aspetti del programma e potrebbero comprendere agenzie partner, organismi sovvenzionati, istituzioni finanziarie partecipanti, corpi dello stato ed appaltatori.

Informazioni tempestive sono quelle che riflettono le prestazioni correnti e sono tali da risultare utili nella gestione del programma. Informazioni credibili sono quelle raccolte tramite un processo sistematico con controlli di qualità per confermare la validità dei dati.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

[Segue Riquadro 3/12]

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi, per i programmi di credito e per i programmi R&D vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i programmi di acquisizioni di beni capitali e di servizi occorre considerare se il programma si serva di un sistema di gestione del valore aggiunto o altro simile.

Per i programmi di credito un archivio elettronico comprensivo e aggiornato dovrebbe comprendere i livelli di prestito, dettagliate informazioni sulle prestazioni del prestito., le caratteristiche di quelli che contraggono i prestiti e di quelli o che li erogano. L'agenzia deve impiegare adeguate tecnologie informatiche, software, e modelli per monitorare ed analizzare queste informazioni nella gestione del portafoglio.

Per i programmi R&D alcuni programmi di ricerca di base a lungo termine possono non essere in grado di definire significativi indicatori per i risultati annuali al di fuori delle misure di processo. In tal caso si possono usare indicatori legati al processo, specie quelli concettualmente collegati agli obiettivi a lungo termine della ricerca.

Prove. Possono comprendere la descrizione di come l'agenzia impiega le informazioni sulle prestazioni per gestire il programma, di quanto frequenti sono le revisioni ed esempi illustrativi di recenti azioni gestionali basate sulle informazioni delle prestazioni. Possono anche comprendere i passi intrapresi per attuare miglioramenti necessari evidenziati da una specifica valutazione.

3.2. I dirigenti federali ed i partner del programma (compresi le organizzazioni sovvenzionate, gli appaltatori, i partner che sostengono parte dei costi ed altri) sono tenuti responsabili per costi, tempi e prestazioni?

Fine: determinare se i dirigenti del programma e i partner sono responsabili del raggiungimento dei risultati.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Sono individuati i dirigenti responsabili dei risultati chiave del programma.

Per essi sono definiti responsabilità e standard di prestazione chiari o quantificabili

Sono stabiliti standard specifici di prestazione e responsabilità per i partner del programma, quando questi contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del programma.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di sovvenzione, di acquisizione di beni capitali e di servizi e per i programmi R&D vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i Block Grant Programs i criteri per una risposta positiva non si limitano al rispetto delle leggi., ma possono comprendere la presenza di incentivi per dirigenti e partner del programma che spingano a correggere i programmi carenti. Per i programmi che sostengono molte finalità e permettono agli organismi sovvenzionati di stabilire le proprie priorità, il quesito va interpretato nel senso che tali organismi considerino i dirigenti responsabili e li spingano a rettificare i programmi carenti.

Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi, occorre considerare se il programma preveda una soglia minima di prestazioni, incentivi per elevate prestazioni o altri meccanismi per accrescere la responsabilizzazione.

Per i programmi di credito i dirigenti ed i partner privati devono essere tenuti a rispettare una soglia minima di prestazioni e fruire di incentivi per prestazioni elevate. Per esempio, i servizi di credito diretto e i creditori garantiti dovrebbero essere monitorati su base regolare e valutati almeno annualmente con riferimento a valori di *benchmarking*.

Per i programmi R&D alcuni programmi di ricerca di base a lungo termine possono non essere in grado di definire significativi indicatori per i risultati annuali al di fuori delle misure di processo. In tal caso si possono usare indicatori legati al processo, specie quelli concettualmente collegati agli obiettivi a lungo termine della ricerca.

[Segue Riquadro 3/13]

Prove. Possono comprendere l'impiego di contratti di gestione delle prestazioni con i dirigenti del programma o altri sistemi per inserire le prestazioni del programma entro i criteri di valutazione delle prestazioni del personale con traguardi chiaramente definiti o quantificabili. Le prove delle responsabilizzazione dei partner possono comprendere la richiesta di sovvenzioni e l'aggiudicazione di contratti e i rinnovi in considerazione delle prestazioni passate.

3.3 I fondi (federali o dei partner) impegnati per impiego entro una fissata scadenza sono spesi per lo scopo previsto e riportati accuratamente?

Fine: determinare se i fondi sono amministrati efficientemente, impegnati secondo le scadenze pianificate e spesi per gli scopi previsti.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

I fondi del programma sono impegnati secondo il piano complessivo ed alla fine dell'anno resta un limitato importo di fondi non impegnati.

Il programma ed i partner stabiliscono scadenze per gli impegni che corrispondono ai bisogni di risorse del programma.

Esistono adeguate procedure per registrare le spese reali, confrontandole con gli impieghi previsti e prendendo idonee misure per correggere singoli errori rilevati da controlli quando i fondi non sono spesi come previsto.

I pagamenti del programma sono riportati prontamente ed accuratamente (e.g. nel *Federal Assistance Award Data System*³⁷).

Risposta No. Un programma riceverà risposta negativa se ha significativi pagamenti erronei o in violazione dell' *Anti-Deficiency Act*.³⁸

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove. Possono comprendere rapporti periodici e di fine anno da parte del programma e dei partner. Le prove sulle spese possono comprendere rapporti di spesa che mutuano gli scopi previsti dalle giustificazioni per il Congresso, gli atti di assegnazione e i piani operativi del programma e li confrontano con le spese effettive. Per gli organismi sovvenzionati le prove possono comprendere rapporti di controllo su di loro secondo il *Single Audit Act*³⁹, compresi i dati prelevati dalla *Federal Audit Clearinghouse*⁴⁰ e l'esistenza di regolari procedure per rivedere le reali spese rispetto al bilancio secondo le regole per l'assegnazione di sovvenzioni o altre istruzioni federali. Le prove per i pagamenti erronei possono essere i risultati di test secondo l' *Improper Payments Information Act*⁴¹ del 2002.

Una risposta negativa può giustificare un ulteriore esame nel rispondere al quesito 3.6 che esamina la gestione finanziaria in modo più generale.

3.4 Il programma comporta procedure per misurare ed ottenere efficienza ed efficacia della spesa nell'esecuzione (e.g. "competitive sourcing"/confronto dei costi⁴², miglioramenti in tecnologie informatiche, idonei incentivi)?

Fine: determinare se il programma ha in opera efficaci procedure gestionali e misure per assicurare il più efficiente uso di ogni dollaro speso nell'esecuzione.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma dispone di regolari procedure per ottenere efficienza ed efficacia delle spese.

Il programma ha almeno un indicatore di efficienza con valore di riferimento e traguardo.

Vi sono diverse vie per provare che un programma dispone di regolari procedure per migliorare l'efficienza. Per esempio, un programma che regolarmente si serve del *competitive sourcing* per determinare il miglior valore per il contribuente, investe in IT col chiaro obiettivo di migliorare l'efficienza, etc, può ricevere un *si*. Una struttura di gestione stratificata che responsabilizza i dirigenti della *front line* e si serve del *competitive sourcing* (se necessario) può pure contribuire ad ottenere un *si*. Per i programmi stabiliti da leggi un *si* può richiedere che il programma persegua politiche (e.g. attraverso esame di proposte degli Stati) che riducano i costi unitari. Si consideri anche, dove possibile, se vi sono programmi incrociati e coordinamento fra agenzie su questioni di IT, per evitare ridondanze. Non si richiede che il programma impieghi tutte queste strategie per ottenere un *si*. Piuttosto si deve dimostrare che lo sforzo di migliorare l'efficienza fa regolarmente parte della gestione del programma.

Un indicatore di efficienza può essere il costo unitario dei risultati o dei prodotti, un traguardo temporale, o altri indicatori di efficienza e produttività per processi importanti per il programma. Gli indicatori di efficienza hanno di solito carattere annuale, poiché si riferiscono ai costi.

[Segue Riquadro 3/14]

La risposta a questo quesito deve indicare come sono usati gli indicatori per valutare il successo del programma nel migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa.

Risposta no. Deve essere data se l'agenzia e l'OMB non hanno raggiunto un accordo sugli indicatori di efficienza che rispettino le indicazioni del PART.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove. Possono comprendere indicatori di efficienza, piani basati sul *competitive sourcing*, piani di miglioramento IT progettati per ottenere tangibili guadagni in produttività ed efficienza, o casi di applicazioni IT che documentano come particolari progetti migliorano l'efficienza.

3.5 Il programma collabora e si coordina realmente con i programmi correlati?

Fine: determinare se un programma federale collabora con gli altri programmi correlati in modo significativo.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito. Il programma collabora con i programmi federali correlati e, per quanto possibile e appropriato, con i programmi statali, locali e privati correlati. Il programma dà prove di significative collaborazioni nella gestione e nell'allocazione delle risorse. L'esistenza di un comitato di coordinamento, di per se stesso, non costituisce collaborazione significativa. Riunioni, discussioni e *task force* non sono sufficienti per un *si*.

Questo quesito si applica ai programmi che svolgono attività correlate, ma con bilanci separati. Un esempio tra i programmi federali sono le attività ripartite tra il *Department of Veterans Affairs* e il *Medicare Program* nel fornire cure ai veterani anziani. Similmente, i programmi che forniscono servizi alla medesima popolazione in tempi diversi dovrebbero essere anche essi coordinati, come, ad esempio, il *Department of Defense* e il *Department of Veterans Affairs* che ambedue forniscono cure sanitarie agli appartenenti alle forze armate in momenti differenti.

Prove. Prove di significativa collaborazione possono comprendere sovvenzioni congiunte, documenti di pianificazione, obiettivi di prestazione e sistemi di collegamento.

3.6 Il programma adotta robuste pratiche di gestione finanziaria?

Fine. Determinare se il programma impiega efficaci pratiche di gestione finanziaria nell'amministrare i fondi.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare che il programma è esente da carenze nei controlli interni, segnalate dai revisori.

Inoltre, in dipendenza dai rischi particolari inerenti al programma, la risposta positiva può richiedere di soddisfare alcuni tra i seguenti criteri o tutti.

Il programma ha in opera procedure per assicurare che i pagamenti siano fatti correttamente per lo scopo voluto e per minimizzare i pagamenti errati.

I sistemi di gestione finanziaria rispettano le prescrizioni di legge.

Le informazioni finanziarie sono accurate e tempestive.

Sistemi integrati finanziari e prestazionali sostengono le operazioni quotidiane.

Le decisioni finanziarie subiscono attente revisioni ed i controlli materiali interni sono privi di debolezze.

Se nell'agenzia sussiste una carenza che non è collegata al programma, ciò non ostacola una risposta positiva. Invece, se essa è in relazione diretta col programma (e.g. mancanza di sistemi che supportano le operazioni quotidiane), la risposta dovrà essere negativa.

Ulteriori osservazioni. Per i *Block Grant Programs* e per i programmi di credito vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i *Block Grant Programs* che sostengono molte finalità e permettono agli organismi sovvenzionati di stabilire le proprie priorità, la risposta positiva richiede che tali organismi (e.g. gli Stati e gli enti locali) rispettino i criteri di efficace gestione finanziaria indicati sopra.

Per i programmi di credito, la risposta positiva richiede il rispetto del *Federal Credit Reform Act*⁴³ del 1990, del *Debt Collection Improvement Act*⁴⁴ e relativa guida nella circolare OMB A-129. Per questi programmi la prova chiave è la piena corrispondenza delle stime iniziali dei sussidi, delle stime successive, del bilanciamento finanziario dei capitoli, integrati da rapporti e valutazioni indipendenti delle prestazioni e della gestione del programma.

[Segue Riquadro 3/15]

Prove. Possono comprendere rapporti di revisioni recenti, procedure per rispettare i criteri sopra elencati, come la capacità di misurare i pagamenti errati.

A differenza del quesito 3.3, la presenza di pagamenti erronei significativi non merita automaticamente una risposta negativa. Specificamente, se un'agenzia ha istituito forti controlli della gestione finanziaria che hanno dimostrato consistenti e misurabili riduzioni nel tempo dei pagamenti errati, una risposta positiva è appropriata.

3.7 Il programma ha intrapreso passi significativi per eliminare le deficienze gestionali?

Fine. Determinare se è stato sviluppato un sistema per valutare la gestione del programma e correggere tempestivamente le carenze, una volta identificate. Questo quesito si riferisce alla gestione finanziaria o ad altre carenze rispetto alle indicazioni della *Presidential Management Agenda*⁴⁵, ma non è limitato ad esse. Comunque l'attenzione è rivolta alle carenze al livello del programma, in contrapposizione alle carenze al livello di agenzia che possono non influenzare direttamente il programma.

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare che il programma dispone di un sistema per identificare e correggere le carenze gestionali e lo impiega per operare le necessarie correzioni nei tempi concordati.

Risposta no. Un programma che non revisiona le attività gestionali e non corregge le carenze identificate merita un *no*.

Prove. Possono comprendere la descrizione di come le carenze gestionali sono identificate e corrette, corredata da esempi.

4. I quesiti sui risultati e sul rendiconto per valutare i risultati,⁴⁶

Questa sezione esamina se il programma raggiunge i propri obiettivi di prestazione, sia annuali sia a lungo termine. Confronta, inoltre il programma con altri simili e ne stima l'efficacia sulla base di valutazioni indipendenti. Fonti documentali e prove per rispondere ai quesiti di questa sezione sono i rapporti di prestazione richiesti dalla GPRA, valutazioni, rapporti del GAO, rapporti dello Ispettore Generale ed altri documenti dell'agenzia. La stima dei risultati del programma deve basarsi sui più recenti rapporti o su altri dati rilevanti. PARTWeb contiene campi di dati per traguardi e risultati e deve essere completato, con la massima estensione possibile con tutti gli indicatori concordati fra OMB e agenzia relativamente alla seconda sezione.

Le risposte per questa sezione sono classificate come *si, in larga misura, in piccola misura, no, Non applicabile* è, anche, una possibile risposta. In questa sezione sono previsti punteggi non interi: per le risposte *in larga misura* e *in piccola misura* il punteggio si ottiene rispettivamente moltiplicando per 0,67 e per 0,33 quello corrispondente alla risposta *si*.

In generale *non applicabile* non è appropriato per i quesiti 4.1, 4.2, 4.3 e 4.5. Mentre si ammette che alcuni programmi possano incontrare gravi difficoltà nell'individuare obiettivi di prestazione quantitativi, i programmi sono esortati a servirsi di qualche metodo significativo per dimostrare i risultati. L'OMB e le agenzie devono collaborare nello sviluppare approcci per i programmi per i quali è difficile individuare indicatori quantitativi, mentre sono più idonei indicatori qualitativi, revisioni da parte di esperti o altri metodi.

Per i programmi R&D la maggior parte dei quesiti di questa sezione trattano gli aspetti retrospettivi dei criteri di investimento in R&D, con enfasi sulle prestazioni.

[Segue Riquadro 3/16]

4.1 Il programma ha dimostrato un adeguato progresso nel conseguire i suoi obiettivi di prestazione a lungo termine?

Fine. Determinare se il programma sta raggiungendo o facendo progressi misurabili nel raggiungere gli obiettivi a lungo termine considerati nei quesiti 2.1 e 2.2 e se i partner del programma stanno conseguendo gli obiettivi a lungo termine considerati dal quesito 2.5, quando le prestazioni dei partner hanno importanza critica per raggiungere gli obiettivi del programma. Esempi di partner sono gli enti sovvenzionati, istituzioni finanziarie, *corpi* dello stato o fornitori.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma è sulla strada di raggiungere tutti gli obiettivi di prestazione a lungo termine-comprendenti traguardi e scadenze ambiziose-considerati dai quesiti 2.1 e 2.3. Il conseguimento di qualcuno soltanto degli obiettivi o l'impiego di indicatori, ma senza traguardi e scadenze ambiziosi non merita un *Si*.

Dove applicabile, i partner operano per i traguardi a lungo termine e li raggiungono.

Dove rilevante, il programma ha predefinito i traguardi di fine programma..

I punteggi parziali, corrispondenti alle risposte *in larga misura* e *in piccola misura*, devono essere assegnati, quando vi è un parziale, ma notevole conseguimento degli obiettivi a lungo termine. Un programma riceverà un *no* se ha ricevuto *si* per il raggiungimento dei traguardi annuali (quesito 4.2), ma non sta facendo progressi verso quelli a lungo termine,

Nessun punteggio può essere attribuito per il progresso verso indicatori, obiettivi o traguardi non approvati per il quesito 2.1

Se il programma riceve risposta negativa al quesito 2.1, deve riceverla anche per questo quesito.

Se il programma riceve un *si* al quesito 2.1 ed un *no* al quesito 2,2, non può ricevere una classificazione più elevata di *in piccola misura*

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove. Per giustificare un *si* o *in larga misura* le prove devono comprendere dati storici di prestazione che mostrino il progresso del programma verso i suoi obiettivi a lungo termine. Le prove possono comprendere anche dati dai rapporti di prestazione dell'agenzia per la GPRA, dai piani strategici, o da altri rapporti dell'Amministrazione. Rapporti sulla soddisfazione dei clienti per le prestazioni del programma, rapporti del programma sul livello di utilizzazione di o partecipazione, o valutazioni indipendenti delle prestazioni possono essere considerate prove rilevanti.

4.2. Il programma (partner compresi) raggiunge i suoi obiettivi annuali di prestazione?

Fine: determinare se il programma sta raggiungendo i traguardi considerati nel quesito 2.4. se i partner del programma stanno raggiungendo i traguardi annuali considerati dal quesito 2.5, quando le prestazioni dei partner hanno importanza critica per raggiungere gli obiettivi del programma. Esempi di partner sono organismi sovvenzionati, istituzioni finanziarie, corpi dello stato o fornitori.

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma raggiunge i traguardi annuali valutati nel quesito 2.4.

Il programma riceve *si* per i quesiti 2.1 e 2.3 e *si* o *non applicabile* per il quesito 2.5. Un programma non può ricevere *si* raggiungendo solo qualcuno dei traguardi annuali.

Dove applicabile, i partner operano per i traguardi annuali e li raggiungono.

I punteggi parziali, corrispondenti alle risposte *in larga misura* e *in piccola misura*, devono essere assegnati, quando vi è un parziale, ma notevole conseguimento dei traguardi.

Nessun punteggio può essere attribuito per il progresso verso indicatori, obiettivi o traguardi non approvati per il quesito 2.3

Se il programma riceve risposta negativa al quesito 2.3, deve riceverla anche per questo quesito.

[Segue Riquadro 3/17]

Se il programma riceve un *si* al quesito 2.3 ed un *no* al quesito 2.4, non può ricevere una classificazione più elevata di *in piccola misura*

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove. Per giustificare un *si* o *in larga misura* le prove devono comprendere dati storici di prestazione che mostrino il progresso del programma verso i suoi obiettivi annuali. Le prove possono comprendere anche dati dai rapporti annuali di prestazione dell'agenzia per la GPRA, dai piani strategici, o da altri rapporti dell'Amministrazione. Se i traguardi non sono raggiunti prove ulteriori devono essere addotte per spiegarne le ragioni principali.

4.3. Il programma mostra ogni anno miglioramenti dell'efficienza e della efficacia della spesa nel conseguimento degli obiettivi?

Fine: determinare se nell'anno trascorso le pratiche gestionali hanno portato guadagni in efficienza.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il programma ha migliorato efficienza ed efficacia della spesa nell'anno trascorso. Se possibile si devono specificare i risparmi ottenuti nell'anno e cosa è stato fatto per ottenerli.

I miglioramenti in efficienza devono misurarsi in denaro o tempo.

Se il programma riceve risposta negativa al quesito 3.4, deve riceverla anche per questo quesito.

Non applicabile: non è una risposta possibile per questo quesito.

Prove. Possono essere rappresentate dal raggiungimento di traguardi di riduzione in costi unitari o in tempo, o di altri traguardi che comportino guadagni in produttività o efficienza. Gli indicatori di efficienza possono essere considerati anche nei quesiti 4.1 e 4.2.

4.4. Il confronto con altri programmi (governativi, privati, etc.) con scopi ed obiettivi simili risulta favorevole a questo?

Fine: determinare come si comporta il programma in relazione agli altri programmi che svolgono attività simili o hanno simili scopi ed obiettivi.

Risposta Si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Il confronto del programma con altri aventi scopi ed obiettivi simili è favorevole a questo. Il confronto non è limitato ai programmi federali, ma si estende a quelli dei governi statali e locali ed a quelli privati. Occorre basarsi su valutazioni approfondite e/o dati raccolti in modo sistematico che permettano un confronto tra i programmi. Il confronto deve considerare gli aspetti più significativi delle prestazioni.

Non applicabile. E' la risposta corretta se:

non esistono programmi federali, statali o privati confrontabili;

il confronto sarebbe troppo difficile o costoso per il prevedibile futuro. In questo caso, le difficoltà devono essere chiarite.

Il quesito non è limitato ai programmi con indicatori comuni esplicitamente coordinati, come i programmi di addestramento al lavoro.

Ulteriori osservazioni. Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi vi sono alcune ulteriori considerazioni.

Per i programmi di acquisizione di beni capitali e di servizi l'esame delle prestazioni deve includere il confronto di costi e tempi, la qualità e la quantità delle prestazioni medesime.

Prove. Possono comprendere dati comparativi di prestazione per gli indicatori di prestazione comuni, valutazioni e documentazione che confrontano programmi simili.

4.5. Vi sono valutazioni indipendenti di sufficiente prospettiva e qualità indicanti che il programma è efficace e sta ottenendo risultati?

Fine: determinare se il programma è efficace sulla base di valutazioni indipendenti e comprensive. Questo quesito è particolarmente importante per i programmi che hanno difficoltà nel formulare indicatori quantitativi di prestazione,

[Segue Riquadro 3/18]

Per i programmi R&D il quesito è di rilevante importanza nella valutazione di tutti i criteri di R&D.

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare quanto indicato di seguito.

Valutazioni indipendenti di prospettiva e qualità sufficiente indicano che il programma è efficace. Una valutazione o un gruppo di valutazioni devono soddisfare i criteri di qualità, prospettiva e indipendenza del quesito 2.6 per essere accettati come prove per questo quesito. Se la risposta si basa su valutazioni diverse da quelle impiegate per il quesito 2.6. deve essere chiarito il rispetto dei suddetti criteri.

Per fornire prove dei risultati una valutazione deve essere stata completata, o, al minimo, deve fornire risultati provvisori. Diversamente dal quesito 2.6. un programma non può ottenere punteggi per aver pianificato valutazioni.

Le valutazioni devono essere a livello di programma nazionale, e non valutazioni di uno o più partner del programma e non dovrebbero porre l'attenzione solo su indicatori di processo, come il numero di sovvenzioni erogate o di contatti ad un sito web.

Data la flessibilità del concetto di valutazione, si chiarisce che i programmi devono essere assoggettati ad una valutazione che rispetti i criteri di qualità, prospettiva ed indipendenza del quesito 2.6.

Non applicabile non è una risposta per questo quesito.

Prove. Possono comprendere una sintetica discussione dei risultati di valutazioni condotte da istituzioni accademiche o di ricerca, da organizzazioni incaricate dall'agenzia, da altre entità indipendenti, dal GAO o dall'Ispettore Generale.

5. Collegamenti tra i quesiti

Idonei indicatori e traguardi a lungo termine sono la base per stabilire indicatori e traguardi annuali e per valutare i risultati. Poiché tutta l'indagine condotta tramite il PART è fortemente orientata alla pianificazione strategica e alla misura delle prestazioni, ne segue che alcuni quesiti della seconda e terza sezione sono collegati con i quesiti della quarta. Più precisamente un programma non può ottenere punteggio pieno nella sezione quarta per il conseguimento dei traguardi, se nelle sezioni seconda e terza vi sono rilevanti indicazioni che gli indicatori a lungo termine, annuali o di efficienza ed i corrispondenti traguardi non sono validi.

Esaminiamo in dettaglio come la risposta ad un quesito vincoli o limiti le risposte ad altri.

Se il quesito 2.1 ha risposta negativa, il quesito 2.2 deve avere risposta negativa;

il quesito 2.3, per ricevere risposta positiva, deve chiarire come gli obiettivi di prestazione annuali contribuiscono ai risultati a lungo termine;

qualora il quesito 2.3 abbia risposta negativa, sarà negativa anche quella al quesito 2,5;

il quesito 4.1 deve avere risposta negativa, se mancano adeguati indicatori di risultato o di prodotto.

Se il quesito 2.3 ha risposta negativa, il quesito 2.4 deve avere risposta negativa;

Se il quesito 2.1 ha risposta positiva ed il quesito 2.2 negativa, il quesito 4.1 non può ottenere più di *in piccola misura*.

Se il quesito 2.3 ha risposta positiva ed il quesito 2.4 negativa, il quesito 4.2 non può ottenere più di *in piccola misura*.

Se il quesito 3.4 ha risposta negativa, anche il quesito 4.3 deve avere risposta negativa.

Vi sono altri quesiti collegati, ma non in modo tale che la risposta ad uno vincoli o limiti la risposta ad un altro. Per esempio i quesiti 2,7 e 4.5 ambedue vertono sulle valutazioni., ma un programma può avere risposta negativa al quesito 2,7, perché non si avvale dei risultati delle valutazione per la gestione ed ottenere risposta favorevole al quesito 4.5 perché le valutazioni documentano il suo successo.

Riquadro 4

Scheda temporale della procedura di elaborazione del PART

Partenza di inizio del PART del 2006 (inizio Marzo). L'OMB-RMO⁴⁷ e le Agenzie dovrebbero concordare sulla lista dei programmi da essere valutati (sia in prima valutazione o in rivalutazione) e inizio di queste valutazioni. Se state completando una rivalutazione abbreviata, dovete ricevere una prioritaria approvazione dal capo dell' iniziativa BPI presso l'OMB.

Addestramento al PART (alcune date in Marzo). L'OMB offre diversi tipi di addestramento al PART. Nel 2006 vi sarà un corso introduttivo, un corso di "ripasso" e un corso di addestramento al sito elettronico PART. [Per la registrazione ai Corsi si indica un sito WEB da cliccare].

Una bozza [draft] da dare all'OMB, (metà Aprile). Le Agenzie dovrebbero completare una bozza intera del loro PART e dare accesso all'OMB al draft nel PART-Web. La bozza deve contenere tutte le risposte alle domande con spiegazioni ed evidenze, e insieme includere le misure e i dati di prestazione proposti. Rispettare questa scadenza è condizione di ricezione per l'iniziativa BPI e sarà considerata quando si determinerà il punteggio di avanzamento di una agenzia per il punteggio del terzo quadrimestre. Una volta presentata la bozza, le agenzie e l'OMB daranno inizio al processo iterativo per operare i cambiamenti, gli aggiornamenti e i miglioramenti della bozza.

Un PART pronto per il "controllo di coerenza [consistency check] (metà Giugno). I PART dovrebbero essere sostanzialmente completi e corrispondere a tutti i requisiti della Guida. Per es. per le domande a elementi multipli, la risposta deve indirizzarsi a tutti gli elementi se si risponde con un SI.⁴⁸

L'OMB-RMO revisiona i PART in risposta al controllo di coerenza e restituisce alle agenzie (metà Luglio). Necessariamente, le risposte, le spiegazioni, le evidenze, fornite nei PART vengono revisionate per corrispondere ai problemi identificati nel controllo di coerenza. In alcuni casi, potrà essere anche necessario modificare le misure di prestazione.

Le Agenzie sottopongono rimanenti appelli di riconsiderazione (metà Agosto). A seguito della restituzione dei PART, l'OMB-RMO e le Agenzie dovrebbero lavorare per risolvere i casi ancora aperti. Se rimane qualche disaccordo, le Agenzie hanno la opportunità di presentare appello sulle questioni di un singolo PART ad un Consiglio di appello più elevato. (La Guida promette per la fine dell'anno una Guida aggiuntiva, su come procedere nei processi di appello per il 2006).

L'OMB-RMO revisiona i PART per riflettere le decisioni del Consiglio di appello (fine Agosto) Necessariamente, le spiegazioni e le evidenze dei PART dovranno corrispondere alle decisioni del Consiglio di appello.

Si completano le prime bozze dei riassunti dei PART (metà Settembre) l'OMB-RMO e le Agenzie dovrebbero iniziare a redarre i riassunti dei PART dopo che questi siano stati portati a termine. Durante il procedimento di sviluppo dei riassunti, l'Agenzia e il RMO dovrebbero concordare sul piano di miglioramento del PART. (Per i PART del 2006, nella Guida si dice che le azioni che faranno seguito alle politiche del Bilancio del Presidente del 2008, saranno aggiunte successivamente).

Gli aggiornamenti di Autunno. Le Agenzie aggiornano le informazioni sulle prestazioni circa le misure comprese nei PART, forniscono informazioni sui fondi dei programmi che sono stati sottoposti a PART, e aggiornano lo status delle loro azioni che ne conseguono (i piani di miglioramento). Risposte a questioni su selezionati PART relative a PART completati durante il 2006 possono essere aggiornate come appropriate a riflettere questi nuovi dati. (La guida promette ulteriori istruzioni sugli aggiornamenti di autunno).

Consegna delle valutazioni dei nuovi PART (inizio di Febbraio). Tutto il materiale dei PART, comprensivo delle valutazioni dettagliate, dell'informazione sulle correnti prestazioni e sul seguito delle azioni, è pubblicato su ExpectMore.gov

5.3. Il PART e la “pubblicità” della valutazione

Un aspetto molto importante del PART è che una volta completati, i PART sono disponibili allo scrutinio pubblico, attraverso un sito internet; ExpectMore.gov.

Ogni programma che è stato revisionato usando il PART ha un riassunto [*summary*] su ExpectMore.gov, che include le scoperte chiave e il piano di miglioramento. Ogni riassunto si collega poi alla valutazione dettagliata del programma e al sito web del programma.

Poichè l’informazione sul PART è facilmente accessibile e ricercabile su ExpectMore.gov, esso diviene più trasparente. Aumentando la trasparenza del processo del PART, - dice la Guida - lo scopo dell’amministrazione è di farci *tutti responsabili* [*accountable*] ogni anno dei miglioramenti delle prestazioni dei programmi.

I PART si completano con l’uso di una applicazione *on-line* chiamata “PART-Web”. Attraverso il PART-Web, le Agenzie entrano informaticamente nei PART, e possono usare la applicazione per collaborare all’interno dell’agenzia e con il OMB. Il PART-Web, si è detto, è anche usato per generare i riassunti per ExpectMore.gov.

6. Valutazione conclusiva molto sommaria del PART, e dell’esperienza americana, in generale.

Una prima considerazione conclusiva a questa sommaria analisi del PART è che sono passati troppo pochi anni dalla sua introduzione nel sistema federale americano per valutarne gli effetti con proprietà e sicurezza.. Ma quello che si può fin d’ora affermare con sicurezza è che esso ha comunque innestato un processo *irreversibile* nella valutazione delle performance che sarà destinato a migliorare sempre più attraverso tentativi e correzioni, analisi critiche e riforme.

Esso introduce apparentemente e sapientemente solo un sistema di “auto-valutazione” della esecuzione dei programmi pubblici. Ciò potrebbe essere oggetto, e probabilmente lo sarà (se già non lo è stato) di critiche nella letteratura scientifica. Ma con questo le singole agenzie, cui la GPRA è rivolta, saranno sempre più spinte ad affinare i loro strumenti e metodi di programmazione strategica, onde essere in grado sempre più di mostrare in modo convincente la bontà delle loro auto-valutazioni sui risultati esibiti, nell confronto pubblico inter-agenzie che il “sistema” produce. Quindi il PART appare non solo uno strumento di valutazione relativa dei risultati di spesa, ma anche un sussidio al costante perfezionamento dei metodi richiesti dal GPRA.

6.1 Valutazione in se

Ma bisogna anche riconoscere che questa letteratura scientifica e accademica (per esempio mi riferisco all’enorme rete di studiosi dell’American— per

quanto importante negli Usa - è stata avara di attenzione nei confronti della riforma rappresentata dalla GPRA del 1993, riforma nata più in alcuni avanzati ambienti dell'Amministrazione federale, peraltro anticipata da alcune amministrazioni degli Stati, che non in ambiente accademico. Questi ultimi, (per quello che sono riuscito a concludere, sulle base delle mie informazioni e letture), ho l'impressione, che si siano ancora attardati su percorsi propri di analisi politica e pubblica sempre più lontane dai problemi operativi dei governi.

Il PART pertanto meriterebbe di essere maggiormente discusso anche in ambiente accademico a vantaggio di entrambi gli ambienti in questione, quelli dell'amministrazione e quello accademico. Quello accademico ne guadagnerebbe una maggior conoscenza del funzionamento dei diversi settori amministrativi, attraverso un maggiore pragmatismo di cui ne beneficerebbero i loro studenti, (essendo i futuri dirigenti dei pubblici servizi). E quello amministrativo che potrebbe meglio avvalersi di ricerche accademiche meno astratte e auto-referenziate, e più connesse ai suoi bisogni valutativi e operativi..

6.2 Valutazione in relazione ad una possibile imitazione in Italia

Il PART e il suo PARTWeb, quindi, meritano di essere conosciuti e adottati al più presto anche nell'amministrazione di altri paesi, quindi anche quella italiana. Ma ciò non si potrà fare se non con una vasta opera di *formazione*; a cominciare da coloro che *dovrebbero istruire* la dirigenza preposta a ciascun programma; ovvero che dovrebbero istruire tale dirigenza a “come introdurre questi processi”, utilizzando il materiale tecnico analogo a quello che qui ho segnalato. Cioè ricorrendo alla vastissima letteratura “grigia” che proviene dalle istituzioni che negli altri paesi hanno diretto e presieduto a queste esperienze di lavoro.

Mi riferisco alla specifica *azione di formazione* di tutti i membri dei vari Comitati cosiddetti “tecnici” o “scientifici” che vengono creati per fornire alle singole amministrazioni *documenti e schemi metodologici unitari operativi*.

La mia domanda un po' provocatrice, ne convengo, è: come fanno costoro a istruire sui metodi di programmazione strategica, se essi stessi ne sono “ignari”? Come fanno a redigere i testi di “istruzione” relativi al “*come fare*” se non hanno mai studiato seriamente questo “*come fare*”? E se non hanno fatto personalmente queste esperienze (perché in questo paese non si è ancora attuato niente di significativo in questa direzione), non si dovrebbe almeno aver *studiato queste esperienze* fatte da altri (in questo caso le istituzioni federali americane, che in proposito offrono – almeno dalla legge GPRA, cioè dal 1993, in poi, - la gamma di operazioni ormai sperimentate più avanzate, complete e sistematiche, in materia)?

Ed anche se si volesse marcare, per giustificato e auspicato orgoglio e superbia nazionale, (nonché personale) anche degli avanzamenti specifici nazionali, non sarebbe necessario partire da una piena, critica, conoscenza dei metodi e dei risultati introdotti e ottenuti in altri per paesi per proporre una azione, ogni azione, veramente “nuova” e originale? Non sarebbe un principio di etica e deontologia

professionale di questo tipo – purtroppo non molto diffusa in questo paese – a dover regolare ogni seria *riforma* del nostro operare?

E i “cultori” della materia, i cosiddetti “addetti ai lavori” non dovrebbero partire da un serio *esame di coscienza* sulle proprie competenze prima di essere portatori di concetti (e spesso solo di parole) non sostenuti da una adeguata conoscenza pratica delle cose di cui parlano in termini generali?

Ecco perché quelle innovazioni di cui spesso mi sono fatto diffusore e portavoce in questo paese, come quella del PART che ho testé illustrato, poggiano innanzitutto su una “revisione” ambientale dei comportamenti dei responsabili al livello professionale e su una grande disponibilità ad apprendere e a migliorare costantemente le proprie capacità conoscitive e operative. Nella mia personale esperienza ho incontrato nelle strutture federali Usa – direi “di norma” - numerosi personaggi di grandi responsabilità – a tutti i livelli operativi – taluni anche in età molto avanzata, molto desiderosi di studiare, ancora (senza alcuna boria e supponenza di posizione) gli aspetti nuovi di tecniche e metodi capaci di migliorare la qualità e il rendimento delle proprie prestazioni dirigenziali operative; Così ho avvertito anche in altri paesi europei, anche se meno “di norma”. Questa cosa la ho avvertita rarissimamente nel mio beneamato paese. Non posso fare a meno di attribuire il ritardo di molti miglioramenti nell’efficienza e nell’efficacia nel lavoro della Pubblica Amministrazione del paese, a questa endemica, di costume, difficoltà per fare del proprio posto di lavoro oggetto di studio e di doveroso esercizio di un funzione migliorativa, e non solo pedana per ambizioni personali di carriera.⁴⁹

Ho la diffusa sensazione, quando mi faccio semplice informatore di esperienze più avanzate, che la gentile cortesia con la quale mi si dà udienza, non corrisponda affatto ad un reale interesse dei miei alti interlocutori, il cui nocciolo di interesse non è in quello che fanno, o meglio dovrebbero fare, nella scrivania che occupano, bensì a quale possa essere la scrivania futura a cui possono aspirare, per cui ogni innovazione, che comporterebbe studio e sacrificio personale (ma autenticamente meritorio), viene sacrificata perché troppo onerosa rispetto ai veri fini perseguiti. Ed ogni coinvolgimento nelle innovazioni viene evitato, direi temuto, perché disturbatore, di incompetenze latenti, della comodità di una routine conquistata, etc. Per carità, cose del tutto naturali, (e direi universali a giudicare da quanto ne dicevano anche molti commentatori antichi della loro società, per es. Seneca), ma che alla scala delle nostre esigenze odierne, di paese che dovrebbe fare in modo di uscire dai ritardi che diffusamente vengono documentati, registrati e deprecati, in molti campi, costituiscono un importante ostacolo al superamento dei suoi deficit di sviluppo, e - nel nostro piccolo esempio che ci ha mosso alla breve interlocuzione deontologica - alla *introduzione di un sistema diffuso di programmazione e di valutazione dei risultati dei programmi messi in opera dalla PA.*⁵⁰

Credo che questa possibilità passa attraverso la rimozione di un costume generalizzato, che pesa assai di più delle difficoltà operative che si incontrano.

Selezione di documenti ufficiali (letteratura “grigia”) di riferimento di base sulla esperienza federale americana in materia

1.General Accounting Office (fino al 2002) and Government Accountability Office (dopo il 2003)

- GAO, (1999) (General Accounting Office), Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act on Linking Plans With Budgets [La costruzione del Bilancio di prestazione: le prime esperienze di collegare i Piani con i bilanci, sotto il regime della “legge del risultato”] (pp.58), (April 1999), Washington DC.
- GAO, (1999) (General Accounting Office), Performance Budgeting: Initial Agency Experiences Provide a Foundation to Assess Future Directions [La costruzione del Bilancio di prestazione: le esperienze iniziali delle Agenzie forniscono una base per valutare le future direzioni.] (pp.19) (July 1999), Washington DC.
- GAO (2002) (General Accounting Office), Performance and Accountability: Reported Agency Actions and Budgets Address 2001 Management Budgets to and Program Risks.[Prestazioni e Controllo contabile: Azioni e Piani riportati delle Agenzie per affrontare le sfide organizzative e i rischi programmatici del 2001]. (pp.188) (October 2002), Washington DC.
- GAO (2003),(Government Accountability Office), Results-Oriented Government: Using GPRA to Address 21st Century Challenges.[Governo orientato al risultato. L’uso del GPRA per attirare l’attenzione sulle sfide del XXI secolo]. (p.16), (September 2003), Washington DC.
- GAO (2004) (General Accounting Office) Performance Budgeting, Observations on the Use of OMB’s Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget [(Il Bilancio di prestazione. Osservazioni sull’uso del PART dell’OMB nel Bilancio dell’anno fiscale 2004]. January 2004, (pp.62). Washington DC
- GAO (2004), (Government Accountability Office), Information Technology Management, Governmentwide Strategic Planning, Performance Measurement, and Investment Management can Be Further Improved [La gestione della Tecnologia Informatica, la Pianificazione strategica a scala pubblica integrata, la Misura delle Prestazioni e la Gestione degli Investimenti possono essere ulteriormente migliorati] (January 2004), Washington DC.
- GAO (2004) (General Accounting Office) Performance Budgeting . OMB’s Program Assessment Rating Tool Presents Opportunities and Challenges For Budget and Performance Integration. (Statement of a GAO officer before the Subcommittee on Government Efficiency and Financial Management Committee on Government Reform, House of Representatives) [Il Bilancio di prestazione. Il PART dell’OMB offre opportunità e sfide per la integrazione fra Bilancio e Prestazioni]. (pp 15), (February 2004).
- GAO (2004) (General Accounting Office) Performance Budgeting .OMB’s Performance Rating Tool Presents Opportunities and Challenges for Evaluating Program Performance [Il Bilancio di prestazione. Il PART dell’OMB presenta opportunità e sfide per la valutazione delle prestazioni di programma] p.16 (March 2004).
- GAO (2004), (General Accounting Office), Result-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results.[Governo orientato al risultato. Il GPRA ha costituito una solida base per conseguire più grandi risultati.] (pp. 269) (March 2004), , Washington DC.

- GAO (2005), (Government Accountability Office), Performance Budgeting. Efforts to Restructure Budgets to Better Align Resources with Performance, [La costruzione del bilancio di prestazione: Gli sforzi per ristrutturare i bilanci allo scopo di allineare meglio le risorse alle prestazioni]. (pp.182) (February 2005), Washington DC.
- GAO (2005),(Government Accountability Office), 21st Century Challenge. Performance Budgeting Could Help Promote Necessary Reexamination (Statement of David M.Walker Comptroller General of the United States, before a Subcommittee of the US Senate) [La sfida del XXI secolo. La costruzione del Bilancio di prestazione potrebbe aiutare a promuovere i necessari riesami], (p p.21), (June 2005) Washington DC.
- GAO (2005), (Government Accountability Office) Performance Budgeting, PART Focuses on Program Performance, but More Can Be Done to Engage Congress, [Il Bilancio di prestazione. Il PART mette a fuoco le prestazioni programmatiche, ma si può fare di più per impegnare il Congresso]. (October 2005), pp.70,Washington DC
- GAO (2005), (Government Accountability Office), Program Evaluation. OMB”PART Reviews increased Agencies” attention to improving evidence of program results [Le rassegne PART dell’OMB hanno aumentato l’attenzione delle Agenzie federali a migliorare l’evidenza dei risultati programmatici] (October 2005)
- GAO (2007)(Government Accountability Office), 21st Century: How Performance Budgeting Can Help (Statement of David M.Walker, Comptroller General of the US, before the Committee on the Budget, US House of representatives). [Il XXI secolo: in che modo la costruzione del bilancio di prestazione potrà esserci utile.]. (pp.21), (September) 2007, Washington DC.

2. Office of Management and Budget OMB

- OMB (Office of Management and Budget), Circular No.A-11. Preparation, Submission, and Execution of the Budget, [Circolare N.A-11: Preparazione, presentazione ed esecuzione del Bilancio], July 2004, Washington DC.
- OMB, (Office of Management and Budget) , Guide to “Program Assessing Rating Tool” – PART. [Guida allo “Strumento di valutazione a punteggio dei programmi”] (March 2006)
- OMB (2006), (Office of Management and Budget), Three Circulars
- for the Initial Guidance and Schedule for 2006 PART Process :
 - for the Guidance for Completing 2006 PART
 - Updating PART Improvement Plans and Performance Data in PARTWeb
- [Tre Circolari sul PART alle Agenzie federali
- Guida iniziale e calendario per il procedimento PART 2006
 - Guida per il completamento del PART 2006
 - Aggiornamento dei piani e dei dati sulle prestazioni del PART nel PART.Web.]
- OMB, (Office of Management and Budget), PARTWeb Users Manual, [Manuale per gli utenti del PARTWeb], Office of Management and Budget, Budget System Branch, July 2006

Selezione bibliografica sull’esperienza americana

- Archibugi, Franco *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Alinea, Firenze 2004.[Contiene una annotazione bibliografica sugli strumenti didattici a disposizione sulla materia]
- Archibugi, Franco *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Alinea Firenze 2005. [Contiene una assai vasta rendicontazione bibliografia sulla materia della “reinventing government revolution” negli USA]
- Archibugi Franco (1970). *Rapporto sull'introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia* (Studio eseguito su incarico della Segreteria della Programmazione - ISPE) Roma: Centro di studi e piani economici (pp. 180), 1970 .
- Archibugi Franco (1997a). “La pianificazione sistemica: strumento della innovazione manageriale nella PA, negli Usa e in Europa.” In: *Rivista italiana di demografia, economia e statistica*, Anno LI, (n.1-2).
- Archibugi Franco (1997b) *La nuova professionalità del dirigente della PA e le sue implicazioni formative*, Background paper, Simposio internazionale su “Result-based Management and its Educational Implications”, Caserta SSPA, Settembre 1997.
- Archibugi Franco (1998). *Pianificazione strategica e programmazione economica* (Corso per la SSPA, dispense). Roma,.
- Archibugi Franco (2003). *Manuale di pianificazione strategica in ambito pubblico*. Roma, (dispense per il Master 2004) Centro di Studi e Piani Economici.
- Archibugi Franco (2005a). *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*. Firenze, Alinea editrice.

- Archibugi Franco (2006). *Bilancio dello Stato: verso nuove strutture e nuove procedure* (Nota preparata per l'incontro-seminario promosso dal Centro Europa Ricerche (CER) sul tema: "Procedure e Strutture del Bilancio dello Stato". Roma : 4 ottobre 2006.
- Archibugi Franco e D'Eramo Mario (2007). *Manuale di pianificazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, (in tre volumi) Centro di studi e piani economici (edizione provvisoria).
- Barzelay Michael (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, University of California Press.
- Barzelay Michael (2002). 'Origins of the New Public Management: an international view from public administration/political science'. *New Public Management: current trends and future prospects*. In: E. F. Kate McLaughlin *et al.* eds. London: Routledge.
- Breul Jonathan D. (2004). Il 'bilancio di prestazione' negli Stati Uniti. In: *Pianificazione strategica e governabilità ambientale: un simposio*. A cura di Franco Archibugi e Antonio Saturnino. Firenze, Alinea.
- Carlson J. W. (1970). The Status and Next Steps for Planning, Programming, and Budgeting. In *Public Expenditures and Policy analysis.*, Haveman R.H. and Margolis J., eds, Chicago, Rand McNally.
- Kettl Donald F. and DiIulio John J., Ed. (1995). *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington DC, Brookings Institution.
- McLaughlin Kate *et al.*, eds (2002). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Mercer John, Government Performance Management.[Gestione delle prestazioni pubbliche], [www.John-Mercer.com]. Vari documenti nel sito web, [di colui che viene definito in Usa il "padre della GPRA]
- Mercer, John , Guide to Cascade™ Performance Budgeting [Guida alla costruzione del Bilancio di prestazione] [www.John-Mercer.com]. Vari documenti nello stesso sito web
- Mercer, John ,The Big Picture of Federal Management Reform [Il grande quadro di riforma della gestione federale]. [www.John-Mercer.com].

Note al testo

¹ Nasce qui un primo chiarimento semantico di traduzione. La parola inglese *performance* è impiegata in una vasta gamma di significati che ne rendono non univoca la traduzione in italiano. A dispetto della facile percezione del suo significato, che ha indotto in alcuni casi ad introdurla direttamente nei dizionari della lingua italiana, sembra inevitabile in molti casi dover usare traduzioni diverse nei contesti in cui viene usata. In questa materia abbiamo da tempo già scelto di tradurla con 'prestazione'. Ma nel nostro caso deve includersi nel suo uso un implicito significato di 'efficienza' che la sola parola 'prestazione' in italiano non comporta. In materia di pianificazione strategica la parola 'prestazione' è intesa come 'prestazione efficiente'.

² Questa legge nondimeno è stata largamente oggetto di miei numerosi scritti, dal 1993 ad oggi, cui rimando per ulteriori informazioni sulle sue caratteristiche e la sua successiva applicazione (vedi selezione bibliografica alla fine di questo scritto). Ma la conoscenza di essa è stata oggettivamente limitata alla sfera di attenzione e di influenza (modestissima) che poteva avere la mia persona. In Italia trovo ancora difficoltà a parlarne con colleghi che la conoscano bene, per averla letta, e non solo 'per sentito dire'; ma la stessa difficoltà la ho incontrata – sia pure in proporzione ridotta - anche con colleghi operanti in Francia e in Gran Bretagna e in altri paesi, magari motivati verso metodi mirati alle stesse innovazioni della legge americana. Insomma si è prodotto un vasto movimento di riforma della PA in numerosi paesi del tutto auto-referenziale,

senza che i riformatori sentissero il bisogno di conoscere più approfonditamente cosa si facesse negli altri paesi nello stesso intento e nella stessa materia. E soprattutto in Europa si è molto trascurato ciò che si realizzava negli Stati Uniti.

³ Per parte mia, ho tradotto in italiano il testo integrale di tale legge fin dal 1997, (l'anno in cui fiorirono in Italia varie leggi di riforma della PA). Tale traduzione la ho pubblicata in appendice ad un contributo presentato alla XXXV Riunione scientifica della 'Società italiana di Economia, Demografia e Statistica' (Alghero, 1997a) e poi pubblicato in versione ridotta e riveduta in *Rivista di Economia, Demografia e Statistica* (vol. LI, n.1-2, (1997b); ne ho fatto da sempre oggetto delle mie lezioni alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ed ho cercato di diffonderla anche presso numerosi ambienti di 'addetti' ai lavori.

⁴ Il testo del GPRA è di 8 pagine, di una chiarezza e semplicità impressionante (leggere per crederci) e include perfino un glossario di termini, per la semplificazione comprensiva ed operativa dei termini adottati (vedasi più sotto paragrafo 1.5).

⁵ Il GAO, storica istituzione prevista dalla Costituzione ha cambiato nome – ma non acronimo - di recente, nel 2004: fino allora, per decenni, si era chiamato *General Accounting Office*. Ed anche questo mutamento di nome ha corrisposto – come si vedrà – ad una generale nuova visione sulle modalità del controllo e della gestione dell'intera spesa pubblica, a seguito della nuova legge.

⁶ Nel 1970, in piena discussione americana del PPBS (si vedano tre volumi di *hearings* del Congresso: US-Congress, 1970) chi scrive ne fece oggetto di una proposta – tramite l'ISPE – all'allora Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, (Archibugi, 1970). Si vedano informazioni maggiori sulla storia del PPBS nel mio già citato volume di *Introduzione alla Pianificazione Strategica in ambito pubblico* (2005).

⁷ Della legge GPRA in generale, parlerò qui in termini molto succinti, perché l'argomento è stato oggetto degli altri miei scritti sopra ricordati. Coloro che fossero interessati perché non hanno ancora avuto occasione di conoscere e discutere l'esperienza americana a partire dalla legge stessa del 1993 è raccomandabile che consultino tra gli scritti citati quelli orientati ai 'non addetti ai lavori' (per es. Archibugi, 1998, 2000).

⁸ Presieduta da un Senatore repubblicano del Delaware, William V. Roth, Jr, di grande vedute e di grande intelligenza (vedi Internet) (ho avuto il piacere di conoscerlo e stimarlo). La Commissione si è avvalsa inoltre della collaborazione di John Mercer, consulente di politica amministrativa per otto anni della stessa Commissione (altra stimata conoscenza personale), e notoriamente definito negli Usa il "padre della GPRA" (vedi www.John-Mercer.com), in quanto sembra sia stato l'ispiratore e il redattore materiale della Legge.

⁹ E purtroppo l'Italia è ancora fra questi paesi. Il regime 'clientelare' e la scarsa attenzione al 'merito' nella vita italiana non fa che rendere più difficile il miglioramento generale.

¹⁰ Visitando in quegli anni a Washington numerosi Dipartimenti federali impegnati nella prima applicazione dei piani strategici e di quelli annuali, posso testimoniare la grande confusione di linguaggio e le scarse capacità attuative che molti alti dirigenti di quei dipartimenti manifestavano rispetto ai modi e alle scadenze della GPRA. Sulla disponibilità di costoro ricordo che spesso ricorreva nei miei interlocutori l'espressione: 'molte teste cadranno nella attuazione della GPRA'. In effetti è probabile che il *turnover* di dirigenti in quel periodo sia diventato più accentuato del normale.

Il Senato, con il sostegno tecnico del GAO, istituì, in connessione alla lettura in Senato dei primi 'Piani strategici' delle Agenzie, una specie di gara di valutazione fra Agenzie con punteggio multicriteri relativo (pertinenza con la legge, ampiezza di dati e considerazioni, chiarezza di esposizione, puntualità, concretezza degli indicatori, e quant'altro) alquanto elaborato, per stimolare la competizione. L'iniziativa si risolse in una sorta di pagella. Il premio per il miglior Piano strategico fra quelli della prima generazione (1997), fu assegnato al Dipartimento dei Trasporti che aveva totalizzato il punteggio migliore.

¹¹ In Francia la legge LOLF (2001), che commenteremo più sotto, e che ha un carattere meno radicale di quella GPRA, è stata definita enfaticamente dagli autori *la nouvelle constitution financière de la France*.

¹² Si veda di Meyer l'illustrazione del metodo: CASCADE™ *Performance Based Budgeting Software*. Questo metodo 'Cascade' risulta essere l'unico software di pianificazione strategica

integrata e di budgetizzazione di programma, designato specificamente a incontrare i bisogni singoli delle agenzie governative, con expertise completa e guida sul 'come fare'. L'assistenza 'Cascade' è fornita in due versioni:

1. una versione 'governo generale' (*General Government*) per guidare qualsiasi tipo di organizzazione pubblica (USA e non USA) su come sviluppare degli obiettivi di performance e definire speciali strategie.
2. una versione 'governo federale' (*Federal Government*), con una guida speciale particolarmente adattata al programma dell'OMB concernente il PART (*Program Assessment Rating Tool*) e alle istruzioni dell'Agenda direttiva presidenziale (*President's Management Agenda*) (si veda il prossimo paragrafo 2.3.)

¹³ Nei miei contributi originali di programmazione economica (fin dagli anni '70, vedi Archibugi 1970) e di 'programmazione di bilancio', e nelle lezioni successive di programmazione strategica, ho sempre usato – con altri – l'espressione, 'Bilancio di programma' (*Program Budget*) per dire la stessa cosa di 'Bilancio di prestazione' (*Performance Budget*). Negli USA, dopo la GPRA, è entrata nell'uso l'espressione *performance budgeting* e *performance budget* (per declinare l'azione e il prodotto). Mi sembra superfluo precisare che entrambe significano la stessa cosa.

¹⁴ Si vedano in proposito alcuni rapporti del GAO: *Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act on Linking Plans With Budgets* (p.58), (April 1999), Washington DC; *Performance Budgeting: Initial Agency Experiences Provide a Foundation to Assess Future Directions* (p.19) (July 1999), Washington DC

¹⁵ Vedi. F.Archibugi, *Compendio etc.cit.*(2004).

¹⁶ GAO, 1999a e 1999b. (N.1 e 2 dell'Elenco di Documenti selezionati di base, in Appendice a questa parte).

¹⁷ Insisto nel richiamare il processo generale di programmazione strategica descritto in miei scritti (Archibugi, 2004 e 2005)

¹⁸ Un ottimo saggio, disponibile anche in italiano, e di cui raccomanderei la lettura, che documenta su quello che un po' enfaticamente ho definito 'dramma' della mancata integrazione fra GPRA e Bilancio, è quello di Johnatan Breuil, (un esperto del GAO), '*Il Bilancio di prestazione*'. Questo saggio, fu preparato nel 2002 , per il Simposio internazionale che il 'Centro di studi e piani economici' – in cooperazione con il Foromez e sotto la sponsorizzazione del CNR, ha promosso a Roma, quando non si erano ancora sbloccate le più recenti iniziative dell'OMB di cui stiamo qui parlando. Il saggio lo si può trovare nel libro che ha pubblicato in italiano le relazioni di quel simposio: *Pianificazione strategica e governabilità ambientale , un simposio internazionale* (a cura di F.Archibugi e A. Saturnino), Firenze, Alinea, 2004.

¹⁹ Si vedano – appunto- i due sopra citati Rapporti del GAO (1999a e 1999b), che fanno parte dell'Elenco di documenti di base in appendice a questa parte prima, come nn.1 e 2.

²⁰ Del PART diremo più sotto. Comunque maggiori informazioni su di esso si trovano in: www.omb.gov/part.

²¹ Vedi ancora il mio *Compendio di programmazione strategica etc.*, (2004)

²² L'ultima edizione di tale Guida, del marzo 2006, è di circa 100 pagine e facilita chiaramente il lettore (che sono soprattutto gli addetti alle agenzie) a rispondere bene e con chiarezza al questionario dell'OMB.

²³ Nella Appendice A della Guida sono elencati i criteri delle iniziative BPI.

²⁴ OMB (Office of Management and Budget) (March 2006), *Guide to Program Assessing Rating Tool*, pag.1.

²⁵ Ma, come si è detto, l'insieme del PART consiste tutto nei *quesiti* che esso pone alle agenzie. Per questo è difficile percepire l'essenza del PART senza conoscere la natura e il tipo dei quesiti; e senza conoscere il tipo di *istruzioni per rispondere ai quesiti* che l'OMB impartisce nella Guida. Quindi il cuore del PART è quindi nel Tavola 1.3 sotto riportato il quale da solo occupa 60 pagine sul totale di 80 pagine di cui si compone la Guida (ci riferiamo alla ultima edizione della Guida qui sopra citata). Quindi la lettura del questionario del PART, che riproduciamo nel **Riquadro.3.** è essenziale per capire la stessa dinamica del sistema di valutazione.

²⁶ OMB (March 2006), pag.7.

²⁷ OMB (March 2006), pag, 4-5 .

²⁸ OMB (March 2006), pag. 5-7.

²⁹ E' un *database* che raccoglie tutti i programmi federali USA di assistenza alla popolazione.

³⁰ Caratteristiche fissate nella *President's Management Agenda*. Questa è una strategia, annunciata nel 2001 e articolata in cinque aree, per migliorare la gestione del governo federale USA.

³¹ Vedere la circolare OMB A-11, parte 7.

³² Vedere nota 14.

³³ Le prescrizioni sugli indicatori, riportate nella guida OMB (March 2006) , sono in linea con quanto indicato in questo manuale.

³⁴ I valori di riferimento sono i punti di partenza dai quali sono misurati i miglioramenti e sono stabiliti i traguardi. Rappresentano o la prestazione attuale del programma o il valore dell'indicatore in un anno precedente specificato.

³⁵ Vedere nota 14.

³⁶ Vedere la nota 14.

³⁷ Si tratta di un *database* che riporta tutti i programmi di assistenza e le loro spese.

³⁸ E' una legge rivolta a limitare le spese della pubblica amministrazione.

³⁹ E' una legge sui controlli finanziari.

⁴⁰ E' un organismo che per conto dell'OMB raccoglie e diffonde i dati sui controlli finanziari obbligatori per legge.

⁴¹ E' una legge rivolta a limitare i pagamenti erranei.

⁴² E' il confronto tra le prestazioni della pubblica amministrazione e quelle del settore privato. Non è la medesima cosa dell'*outsourcing*: un'operazione di *outsourcing* può essere la conseguenza del *competitive sourcing*.

⁴³ Come indica il nome si tratta di una legge di riforma del credito.

⁴⁴ Si tratta di una legge che detta norme per il recupero dei crediti della pubblica amministrazione.

⁴⁵ Vedere nota 14.

⁴⁶ OMB (March 2006), pag. 54-59.

⁴⁷ L'RMO - *Resource Management Office*, è l'ufficio incaricato dell'OMB in materia di PART.

⁴⁸ Si fa alcuni esempi nella Guida che qui non è il caso di riportare.

⁴⁹ Credo che nessuno dei paesi avanzati (almeno quelli che conosco, e sono molti) abbia nelle diverse professionalità, un coefficiente così elevato di *transfughi*, alla ricerca di maggiore potere da una professione all'altra: professori universitari che mirano alla politica e al giornalismo, trascurando studenti e ricerca, politici, più o meno radicali, che in difetto di alternative, si buttano ai concorsi universitari divenuti così facili e approssimativi (abbassando lo spessore tecnico-culturale necessario per docenti e ricercatori); imprenditori e faccendieri che si fanno politici, politici che si fanno imprenditori di enti pubblici, sindacalisti che mirano a fare i deputati, magistrati e giornalisti che si tramutano in leader politici, presentatori mediatici, registi, attori e perfino comici, mezzi-busti e soubrettes, che raccolgono voti politici, ogni genere di operatori dei media che aspirano a diventare 'maitre a penser', filosofi o storici, (e, all'occorrenza, taluni, 'salvatori della patria'). Tutto per cercare un potere e una visibilità personale, e finiscono per non fare bene il proprio lavoro d'origine per il quale si sono o si dovrebbero preparare (semmai c'è stata nel loro cuore una professione d'origine e un desiderio di 'professionalità', così sbandierata, ma anche così rara in questo paese!).

⁵⁰ Se questo ci dà tanto nel mondo della pubblica amministrazione, popolato da personaggi eccessivamente e ingiustificatamente supponenti da un lato e frustrati dall'altro, mi raggela l'idea che anche nei settori che conosco di meno, quello della ricerca scientifica e medica, della ricerca tecnologica, e perfino delle cosiddette 'arti liberali', (che infatti conosco poco, e per le quali posso contare poco sulla mia personale esperienza), in questo paese si producano le stesse comparativamente negative deficienze di quelle che personalmente registro nell'ambito dell'amministrazione e della organizzazione pubblica. Per fortuna, mi si dice che in quegli altri campi, si ha motivo di essere meno pessimisti. E ci voglio credere, anche a dispetto di clamorosi eventi che talora - alla mia maggiore attenzione - smentiscono questa fiducia.